



Universidad Abierta Interamericana

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Sede Centro

Carrera de Ciencia Política

**“Caracterización de las Reformas Ferroviarias de pasajeros del AMBA desde el
Nuevo Institucionalismo Histórico (1989-1999): Estudio de la concesión de TBA S.A en
el ramal Once-Moreno”**

Tutor: Alejandro M. Rossi

Tesista: Federico Luis Della Colletta

Título: Licenciatura en Ciencia Política

Facultad: Derecho y Ciencia Política

Octubre de 2019

Dedicatoria

Tal vez la nostalgia me hizo pensar este tema de una niñez no muy lejana, de viajes con mi “viejo” yendo de Constitución a Lomas de Zamora o con mi tío recorriendo los ferrocarriles de Buenos Aires y contemplando como el traqueteo de los coches con las vías despertaba mi curiosidad, observando el accionar de las puertas e imitando su sonido cuando el tren anunciaba su partida. Las épocas pasan y algunos seres queridos ya no están conmigo para compartir ese “hobby”, pero los recuerdos perduran como si hubiese sido ayer y es en dichos momentos donde mi “vieja”, mi “viejo”, mi “nona” Irene y mi tío “Momo” vivirán por siempre.

Quiero culminar esta dedicatoria pensando en la mujer que me brinda diariamente su amor, compromiso y honestidad por sobre todas las cosas.

A vos te dedico esta tesis, Natalia Beatriz Policastro.

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a las autoridades de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Abierta Interamericana que siempre estuvieron respondiendo las consultas efectuadas. En segundo lugar, a mi tutor Lic. Alejandro M. Rossi quien me oriento y me apoyo en todo lo referente a las políticas públicas, amalgamando el marco teórico con la temática elegida. Como así también escuchando mis inquietudes e ideas, las cuales me permitieron avanzar en la confección de la investigación. También quiero agradecer al Ingeniero Ricardo Vago quien me brindo sus aportes y experiencia con relación a la temática ferroviaria, como así también al Sr. Roberto Vecchi con quien tuve la oportunidad de reunirme y compartir su experiencia durante la huelga de los 45 días en defensa del sistema ferroviario.

Y Finalmente, agradecer a mi hermana y su hermosa familia por apoyarme cuando decidí estudiar Ciencia Política en esta casa de estudio.

Siglas y Acrónimos

A

A.G.N: Auditoría General de la Nación

AMBA: Area Metropolitana de Buenos Aires

APDFA: Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos

ASFA: Asociación Señaleros Ferroviarios Argentinos

ATAM: Autoridad del Transporte del Área Metropolitana

C

C.N.R.T: Comisión Nacional de Regulación del Transporte

CGT: Confederación General del Trabajo

F

FE.ME.SA: Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima

FA: Ferrocarriles Argentinos

FIEL : Fundación de Investigaciones Latinoamericanas

L

LF: La Fraternidad

M

MEyOSP: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

N

NIH: Nuevo Institucionalismo Historico

P

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

S

S.I.G.E.N: Sindicatura General de la Nación

T

TBA : Trenes de Buenos Aires

U

UCPRF: Unidad de
Coordinación del Programa de
Reestructuración Ferroviaria

UCR: Unión Cívica Radical

UF: Unión Ferroviaria

Índice

Capítulo 1: Introducción	1
Capítulo 2: Conceptos y antecedentes claves para entender la reforma ferroviaria en el AMBA.....	8
Capítulo 3: La crisis económica de 1989 como razón de las concesiones	34
Capítulo 4: La reacción sindical frente al desarrollo de las reformas en el sector ferroviario.....	50
Capítulo 5: La creación de FE.ME.SA como preludio a la concesión de los ferrocarriles metropolitanos.	65
Capítulo 6: La concesión de la Ex Línea Sarmiento al Grupo Trenes de Buenos Aires S.A.	74
Capítulo 6.1: El proceso de licitación	78
Capítulo 6.2: Las dificultades ex-ante a la toma de posesión.....	87
Capítulo 6.3: La toma de posesión de TBA S.A en la línea Sarmiento y su vinculación con los órganos de control y regulación	95
Capítulo 7: Conclusiones.....	107
Referencias bibliográficas	111
ANEXOS.....	124
Anexo 1: Cronograma de inversiones y cotización total según oferta.....	125

Anexo 2: Cronograma de inversiones y cotización con las modificaciones acordadas.	126
Anexo 3: Penalidades aplicadas Trenes de Buenos Aires S.A.....	127
Anexo 4: El recauchutaje de trenes más caro del mundo.....	128
Anexo 5: Hay un voto que vale tanto como un aumento de 70% en los trenes	133

Resumen

Este proyecto de investigación trata de caracterizar a partir del Nuevo Institucionalismo Histórico las reformas que se dieron en el sector ferroviario de pasajeros entre los años 1989 a 1999 en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tomando como estudio de caso y unidad de análisis a la concesionaria Trenes de Buenos Aires S.A.

El abordaje de esta investigación se centrará en la formulación e implementación de la política pública haciendo hincapié en el contexto, desarrollo y dinámica institucional que permitió modificar el patrón de gestión de los ferrocarriles metropolitanos, pasando de una operatoria exclusivamente estatal a un modelo mixto, este último entendido como participación público- privada.

La caracterización de dicha política pública será investigada a partir del paradigma del Neoinstitucionalismo, desarrollando sus vertientes y sus características principales; para luego desarrollar el enfoque Nuevo Institucionalismo Histórico que será la perspectiva teórica por utilizar. A partir de la utilización de los conceptos de *path dependence* y coyunturas críticas se profundizará en el enfoque teórico seleccionado, verificando su constatación empírica del problema a investigar a través de los decretos, resoluciones, informes y material bibliográfico, tratando de brindar una nueva perspectiva sobre las concesiones ferroviarias de pasajeros.

Palabras claves

Nuevo Institucionalismo Histórico - Trenes de Buenos Aires S.A - Política Pública
-*Path dependence* – coyunturas críticas - Formulación e Implementación- AMBA -
Modelo Mixto

Capítulo 1: Introducción

Las reformas estructurales iniciadas a partir de la Presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem implicaron una reestructuración de las relaciones entre el Estado, entendido como proveedor y regulador de servicios públicos, y la sociedad (consumidores, empresas prestatarias y sindicatos), ésta caracterizada como usuaria y prestadora de esos bienes y servicios públicos. Las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 originaron la drástica decisión de privatizar los servicios ferroviarios bajo el esquema de concesiones integrales¹ a empresas privadas, como una alternativa para revertir el déficit fiscal y el creciente endeudamiento estatal que representaba la empresa pública Ferrocarriles Argentinos.

Este cambio de paradigma en las funciones estatales implicó también una modificación en la interacción del Estado con las empresas y sindicatos y entre los actores políticos representados en el Congreso Nacional, al momento de **definir el problema, formular las opciones viables** y su posterior elección, la cual será la **implementada por las autoridades**. El modo en que cada uno de estos actores interactúa con el gobierno habrá de permear la implementación efectiva de tamaña reestructuración.

Por tal razón, el cómo se formula e implementa una política pública es determinante para el éxito de esta. El contexto y el grado de capacidades institucionales que permitan fijar y hacer cumplir las normas son fundamentales para el avance de una institucionalidad idónea. Y por eso la inserción de la institucionalidad en la formulación e implementación de la política pública es determinante con el fin de disminuir la incertidumbre entre los actores.

¹ Ésta entendida como la prestación del servicio de pasajeros y el mantenimiento de las infraestructuras.

Las reformas encaradas en el sistema ferroviario incluyeron a segmentos o unidades de negocio, mencionando: los ramales de carga, los ramales interurbanos de pasajeros y los ramales urbanos de pasajeros. Esta investigación se focalizará en los **ramales urbanos de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires**. Dicha área geográfica, como se describirá en un próximo capítulo, fue subdividida en siete secciones o líneas ferroviarias. Considerando esto para dicha investigación se trabajará con la **Ex Línea Sarmiento** y específicamente el **sector electrificado Once- Moreno**. La caracterización sobre esta concesión ferroviaria (tal vez la más importante, ya que el ramal Once-Moreno transita sobre uno de los distritos con mayor densidad demográfica de la Región Metropolitana), permite tener un mejor control de las variables a trabajar y brindar un mayor detalle sobre la formulación e implementación de la política pública. También facilita una mejor descripción sobre el desempeño institucional de organismos y actores públicos que incidieron en el esquema de concesión.

Desde el plano estrictamente teórico que será descrito en el capítulo 2, la política de reestructuración ferroviaria es enmarcada en el enfoque del **Nuevo Institucionalismo Histórico**. A través de dicha perspectiva se abordarán en el capítulo 2 los conceptos de *path dependence* y coyunturas críticas que servirán de sustento epistemológico para la descripción del problema de investigación, También en lo referente al marco teórico se trabajara con los conceptos de **política pública, formulación e implementación** de las estrategias encaradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

En lo referente al estado de la cuestión se han realizado investigaciones alrededor de las concesiones ferroviarias metropolitanas que han sido encaradas desde diferentes ópticas. En primer lugar se encontrarán los estudios realizados por Felder (2001), en los cuales se destacó la dimensión de lo político en las políticas de reestructuración ferroviaria. Dicha investigación contempló una visión global de esa reforma a través de la

cual se destacaron el servicio de pasajeros metropolitano del AMBA y el servicio de cargas, y cómo la política pública configuró el orden de prioridades. La aproximación de Felder incorporó la dimensión regulatoria como paradigma frente a la reconfiguración del Estado luego de haberse desligado de la responsabilidad de gestión de Ferrocarriles Argentinos.

Como segundo estudio enfocado en las concesiones ferroviarias de pasajeros del AMBA, se encuentra el análisis de Pérez (2012) cuya hipótesis se inserta en la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector ferroviario metropolitano de pasajeros. Sobre este punto se profundizará en el capítulo 2 de esta investigación.

Como tercer antecedente de investigación que será abordado en el capítulo 2 se encuentra el trabajo realizado por Gutiérrez (2014), el cual hace hincapié en el modelo de concesión adoptado, así como en elementos del contexto político y de la red de actores, observando las condiciones de implementación, vacíos contractuales y vicios regulatorios. El aporte de Gutiérrez es notable debido a que introduce una serie de premisas basadas en el modelo de concesión adoptado, comparándolo con las reformas ferroviarias emprendidas en Suecia. En este punto, Gutiérrez (2014) realiza una comparación que incluye aspectos como: el saneamiento de la empresa antes de su concesión a manos privadas y la separación de la infraestructura del servicio a explotar.

El capítulo 3 estará abocado a la descripción de la crisis económica de 1989 como razón de las reformas estructurales, y específicamente las concesiones ferroviarias del AMBA, pensando en las motivaciones que originaron ese cambio estructural y en los mecanismos que permitieron la concreción de ese proyecto.

En el capítulo 4 en base a los aportes realizados por el Sr Roberto Vecchi se describirá la reacción sindical frente al desarrollo de las reformas en el sector ferroviario,

pensando en la resistencias que hubo y qué mecanismos el Gobierno del Dr. Menem utilizó para emprender el traspaso a los concesionarios privados.

En el apartado 5 se describirá la creación de la empresa estatal Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima como preludeo a la concesión de los ferrocarriles metropolitanos.

El capítulo 6 estará dedicado a la concesión objeto de investigación correspondiente a la Ex Línea Sarmiento explotada por el Grupo Trenes de Buenos Aires S.A. Con el fin de verificar las hipótesis se usarán los aportes del Ex Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, el Ing., Ricardo Vago, el cual ha tenido un vasta trayectoria analizando el comportamiento de dicha concesión, como así también las contribuciones dadas por el Sr Roberto Vecchi, el cual fue empleado de la línea objeto de investigación hasta el año 1994. En torno a este apartado se profundizarán en subcapítulos los aspectos vinculados al **proceso de licitación, las dificultades ex-ante a la toma de posesión**, culminando con **la toma de posesión de TBA S.A. en la línea Sarmiento**, describiendo cual fue el rol de los entes de control, determinando sus funciones, sus capacidades institucionales y como incidieron durante el desempeño del concesionario privado. Para lograr dicho objetivo se utilizarán como fuentes de recolección los datos suministrados por la Auditoria General de la Nación [A.G.N], la Comisión Nacional de Regulación del Transporte [C.N.R.T] y por último la Sindicatura General de la Nación [S.I.G.E.N].

Y finalmente, en el capítulo 7 se presentarán las conclusiones a partir de los datos recolectados contrastándolas con las hipótesis realizadas.

En cuanto a la parte metodológica se buscará responder a dos preguntas generales y a dos preguntas específicas respectivamente: ¿Cómo surgieron las políticas ferroviarias en el AMBA durante el periodo 1989-1999?, ¿Cómo el cambio institucional incidió en la

formulación e implementación de la política pública?, ¿Qué características tuvo la política pública implementada en la concesión de Trenes de Buenos Aires S.A? y como última pregunta específica, ¿Cómo se desarrolló la incidencia de los organismos de control de las políticas públicas en el marco de las concesiones ferroviarias del AMBA?.

Así se buscará como objetivos generales, primero, caracterizar el surgimiento de las políticas públicas formuladas e implementadas en el sector ferroviario de pasajeros del AMBA y segundo, describir como el cambio institucional incidió en la formulación e implementación de la política pública. También guiarán esta investigación los objetivos específicos que serán: caracterizar el modelo de política pública implementada en la concesión de TBA S.A y describir cómo se desarrolló la incidencia de los organismos de control de las políticas públicas en el marco de las concesiones ferroviarias del AMBA.

Las respuestas a estas preguntas, consideradas hipótesis que serán comprobadas o refutadas, serán formuladas en base a:

- “Las políticas ferroviarias en el área metropolitana de Buenos Aires surgieron como una necesidad de contraer el déficit fiscal de la Administración Pública”.
- “La apertura al sector privado para el gerenciamiento de los ferrocarriles metropolitanos a partir de 1989 implicó la redefinición del Estado como regulador del servicio”.
- “La concesión del ferrocarril Sarmiento a TBA S.A, durante el periodo citado, se caracterizó por la eficiencia y regularidad de los servicios”.
- “El desempeño de los organismos de control de las políticas públicas, durante el periodo descrito, incidió insuficientemente ante los incumplimientos de TBA S.A”.

Para llegar a verificar esas hipótesis, esta investigación se realizará a un **nivel descriptivo** ya que lo que se busca es especificar las propiedades y las características del

proceso de reforma ferroviaria de pasajeros en el AMBA iniciados a partir de 1989 hasta el año 1999, tomando como estudio de caso a la concesionaria **TBA S.A** en el **ramal Once- Moreno**. El diseño de investigación para este estudio cualitativo se va a basar en **Diseños de Investigación No Experimental (DINE)**. Este tipo de diseño se aplica tanto en el nivel cuantitativo como cualitativo. Según Pérez Idiart (2015): “se suele definir a los **DINE** como aquellas investigaciones que se realizan sin manipular intencionalmente la (s) variable (s) independiente (s); lo que se efectúa es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural para poder analizarlos” (p.52). Dicho diseño permite observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural para después describirlos, agregándose que el proceso de reformas ferroviarios iniciado a partir de 1989 fue un evento ya sucedido.

Por tratarse de una investigación cuyo interés es describir las particularidades del proceso de concesión de TBA S.A, **los criterios para la recolección de información no obedecen a técnicas que permitan demostrar representatividad o tipicidad en la información**; por el contrario, **se busca obtener información singular, descripciones e interpretaciones sobre el proceso de la política**. Considerando esto, la recolección de información consistirá en documentos legislativos obtenidos a través de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las privatizaciones que han elaborado dictámenes no vinculantes sobre el desarrollo y desempeño de las concesiones, soporte bibliográfico de diarios de la época, material documental vinculado a FEMESA (Balance de gestión 1993 y revista “En vías de comunicarnos”) informes de la Auditoría General de la Nación, revistas especializadas en la temática ferroviaria como “Realidad Ferroviaria”, documentación vinculada a la CNRT y a la Sindicatura General de la Nación, Contrato de concesión de TBA S.A y sus anexos correspondientes que estipulan planes de inversiones y otras reglas vinculadas a la operatoria del sistema ferroviario. También se realizaron entrevistas a políticos, dirigentes sociales y gremiales, mencionando al Ex diputado

Nacional por la Provincia de Buenos Aires Ing. Ricardo Vago, destacándose por su labor en la defensa del rol del Estado en el área de los servicios públicos, al Sr. Roberto Manuel Vecchi empleado del ferrocarril General Sarmiento cumpliendo funciones hasta el año 1994. Complementando dicho material se adicionará material recolectado de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

El esquema de esta investigación será abordado en los siguientes capítulos:

- **Capítulo 1:** Introducción
- **Capítulo 2:** Conceptos y antecedentes claves para entender la reforma ferroviaria en el AMBA.
- **Capítulo 3:** La crisis económica de 1989 como razón de las concesiones
- **Capítulo 4:** La reacción sindical frente al desarrollo de las reformas en el sector ferroviario.
- **Capítulo 5:** Femesa S.A como preludeo a la concesión de los ferrocarriles metropolitanos.
- **Capítulo 6:** La concesión de la Ex Línea Sarmiento al Grupo Trenes de Buenos S.A.
- **Capítulo 7:** Conclusiones.

Capítulo 2: Conceptos y antecedentes claves para entender la reforma ferroviaria en el AMBA

Como se mencionó anteriormente, en este apartado se profundizará en el estado de la cuestión referido al problema de investigación, seguidamente se incorporarán los conceptos teóricos enmarcados en el tema de investigación.

En la actualidad es posible destacar una serie de investigaciones efectuadas alrededor de las concesiones ferroviarias metropolitanas. Se han seleccionado un conjunto de autores que han trabajado desde diferentes perspectivas las políticas ferroviarias del AMBA.

En primer lugar el abordaje realizado por Felder (2001), a través del cual se destacó la dimensión de lo político en las estrategias de reestructuración del sector. Dicho panorama contempló una visión global de dicha reestructuración a través de la cual se seleccionaron el servicio de pasajeros metropolitano y el servicios de cargas; y cómo la política pública configuró el orden de prioridades, entendiéndose a la política pública según Oszlak y O'Donnell (como se citó en Felder, 2001):

Entendemos que una política estatal – en nuestro caso la política de privatización y regulación de los ferrocarriles - es un proceso político de resolución de un problema instalado en la agenda pública. La expresión alude a la interacción entre una multiplicidad de actores que, con distintos intereses y prioridades, participan de la formulación y de la implementación de las políticas de que se trate. En este orden, este enfoque supone una dimensión temporal intrínseca a la política estatal, a lo largo de la cual los actores involucrados toman posición frente a diversos aspectos del problema y despliegan estrategias de acción tendientes a incidir en los modos en que estos aspectos se resuelven. Por ello, de acuerdo con la metodología

propuesta, enfocaremos nuestro trabajo como el estudio de una secuencia de eventos, ya sea que se trate de políticas estatales, de políticas adoptadas por otros actores o de cambios en las situaciones objetivas de sistema del relaciones sobre el que repercuten unas y otras. (pp. 146-147)

La aproximación de Felder incorporó la dimensión regulatoria como paradigma frente a la reconfiguración del Estado luego de haberse desligado de la responsabilidad de gestión de Ferrocarriles Argentinos S.A, habiéndose estudiado las definiciones acerca del nuevo papel del Estado y la secuencia de conformación de los organismos regulatorios de los servicios concesionados, como así también los rasgos y las capacidades institucionales de estos organismos.

Como segundo antecedente enfocado en las concesiones ferroviarias de pasajeros del AMBA, se encuentra el análisis de Pérez (2012) cuya hipótesis se inserta en la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector², basándose en el modelo de concesión de los servicios ferroviarios entre los años 1990 y 2008. Abarcando aspectos como la relación entre el carácter de la intervención económica estatal, la acción empresaria y el desempeño de las empresas concesionarias del sector ferroviario.

Bajo este esquema de ganancias extraordinarias³, Pérez (2012) sostiene que:

El deterioro que evidenció el servicio fue la resultante de un modelo de gestión en el que la lógica de la regulación estatal quedó subsumida frente a la lógica

² Pérez (2012) entiende a ese ámbito de acumulación como la constitución de espacios de diversas practicas institucionalizadas o no que permiten la generación de ganancias extraordinarias para el conjunto de empresas que participan en ellos.

³ Según Pérez (2012) es posible detectar ciertas estrategias adoptadas por el concesionario como por ejemplo la sobrefacturación, es decir, sobreprecios que rondaron hasta un 3 mil % superiores a los valores cotizados en el mercado. Otro ejemplo se encuentra asociado la deficiente información en relación con el modo de aplicación de los subsidios. Como así también la flexibilidad regulatoria como rasgo permanente de la operación privada de los ferrocarriles construyeron condiciones favorables para que las empresas aumentaran sus márgenes de rentabilidad teniendo como variable de ajuste la calidad de los servicios prestados.

de maximización de las ganancias desplegada por las empresas prestatarias, que recortando gastos operativos y de inversión, dejaron a los usuarios en una situación de profunda indefensión. (p.129)

Esta afirmación que alude al deterioro del servicio, según Pérez se debió a un informe realizado por la SIGEN del año 1997, a través del cual se manifiesta que “mientras que las empresas privatizadas incurrían en una cantidad de incumplimientos, los organismos contralores operaban con falta de eficiencia y eficacia. Entre los organismos mencionados se destacaba a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte”. (p.136). Posteriormente, Pérez (2012) afirma que:

El tema de la renegociación de los nuevos contratos pondría en evidencia la debilidad de la intervención estatal en el sector ferroviario. Como resultante de esta situación, las empresas habían incurrido en una serie de incumplimientos entre los que se destacaban la existencia de retrasos en la obras de inversión, la deficiente información en relación con el modo de aplicación de los subsidios, las débiles mejoras en concepto de limpieza, iluminación, alistamiento de estaciones y coches y atención al público. (p.136)

Como tercer antecedente de investigación en la temática ferroviaria metropolitana se encuentra el trabajo realizado por Gutiérrez (2014), el cual hace hincapié en el modelo de concesión adoptado, así como en elementos del contexto político y de la red de actores, observando las condiciones de implementación, vacíos contractuales y vicios regulatorios. El aporte de Gutiérrez es notable debido a que introduce una serie de premisas basadas en el modelo de concesión adoptado, comparándolo con las reformas ferroviarias emprendidas en Suecia. En este punto, Gutiérrez (2014) realiza una comparación que

incluye aspectos como: el saneamiento de la empresa antes de su concesión a manos privadas y la separación de la infraestructura del servicio a explotar.

En el plano estrictamente de la política pública, Gutiérrez (2014) argumenta que la implementación se caracterizó por ser un modelo de “*concesión choque*”. Según Gutiérrez (2014):

Entre la decisión de concesionar y el llamado a licitación de los ferrocarriles metropolitanos hubo solo ocho meses, en una situación de inexperiencia nacional e internacional respecto al modelo adoptado. El debate en el Congreso estuvo centrado en la política de privatización o concesión, esto es, en el nivel estratégico⁴ del modelo de gestión. No en el nivel táctico⁵ de los modelos de concesión (determinado por decreto en 1991) y menos aún en su funcionamiento operativo⁶. Con el foco puesto en los grandes lineamientos, otras cuestiones quedaron recurrentemente a la sombra, flotando en enunciados sin suficiente definición. (p. 104)

Como último punto que amerita ser citado y que en los siguientes apartados será profundizado es lo que Gutiérrez (2014) denomina la **dinámica diferencial del contrato**:

Estable en sus grandes lineamientos pero altamente variable en sus contenidos, los cuales sufrieron cambios sustantivos e incluso inmediatos al llamado de licitación. La ecuación económica y el mecanismo de control fueron dos lineamientos esenciales del modelo de concesión que ilustran este desempeño.

La ecuación económica mantuvo su fórmula de cálculo pero entre la pre- adjudicación de las ofertas en 1992 y la toma de posesión de los servicios entre 1994

⁴ Refiere a la orientación del modelo conforme a los objetivos políticos y a la modalidad pública o privada de gestión.

⁵ Refiere al modelo de concesión conforme al diseño del contrato adoptado.

⁶ Refiere al desempeño pragmático del contrato a través de sus resultados.

y 1995, el balance global de la concesión cambió de signo: el Estado paso de cobrar a pagar por ella.

En el ínterin, hubo una intensa negociación del contrato. Las imprevisiones del pliego y las improvisaciones de los oferentes derivaron en controversias sobre la relación con los operadores técnicos, los convenios colectivos de trabajo, el estado de las estaciones, locomotoras y vagones, y la relación contractual con la Policía Federal para el mantenimiento de la seguridad. La demora consecuente de la negociación dio lugar a reclamos por mayores subsidios, en vistas al deterioro de la infraestructura y el material rodante, y por flexibilizar el régimen de penalidades y el cronograma de inversiones. (p.105)

A continuación se explicará el marco teórico elegido y la definición de conceptos que se consideran fundamentales para describir el planteo de esta investigación. Por lo tanto, el marco teórico elegido se enmarca en el abordaje del Neoinstitucionalismo. Este paradigma emerge de la oposición al enfoque conductista y a las teorías de la elección racional, que habían tenido una importante influencia durante la década de los 60's y 70's. Este planteo conduce a describir sucintamente el auge de los estudios **institucionalistas clásicos** que contribuyeron a la descripción de los elementos estructurales del gobierno. Se pueden encontrar ciertas características determinantes del institucionalismo clásico que Peters (2003) clasifica en **legalismo**, afirmando que:

La primera característica determinante que surge del viejo institucionalismo es que se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental (...) La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por lo tanto, ocuparse de las instituciones políticas era (y sigue siendo) igual a ocuparse de la legislación. (pp. 20-21)

Esta noción de **legislación** será profundizada más adelante ya que parte del pilar de las reformas estructurales se encuentra subyacente en grandes leyes o leyes marco que serán las impulsoras de esta reestructuración estatal e institucional. Específicamente, la **ley 23.696** llamada “**Reforma del Estado**”, faculta al Poder Ejecutivo a implementar a través de privatizaciones, concesiones y demás medidas requeridas con el fin de atravesar la crisis económica y administrativa por la que atravesaba el Estado.

Otro supuesto dominante dentro del institucionalismo clásico fue el **estructuralismo**, es decir que la estructura cuenta y determina el comportamiento⁷ (Peters, 2003), con base a esta afirmación es que van a ser desplegadas las críticas de las teorías conductistas por considerar que el institucionalismo clásico deja escaso margen para la influencia de los individuos. Este supuesto se avocaba a describir la estructura del gobierno, es decir si eran presidencialistas o parlamentarios, federales o unitarios (Peters, 2003). Por nombrar algunos estudiosos institucionalistas se pueden encontrar a Carl Friedrich y sus formulaciones acerca del gobierno, como «La ley de las Reacciones Anticipadas», o también el estudio efectuado por Woodrow Wilson de política comparada en *The State* (1898).

Una tercera característica del “viejo institucionalismo” es el **historicismo**. Esta fundamentación histórica del institucionalismo clásico centró su análisis sobre cómo los sistemas políticos de su tiempo estaban insertos en la historia (tal vez su desarrollo), sumado a su presente cultural y socioeconómico (Peters, 2003). Por último, el institucionalismo clásico se caracterizó por su **análisis normativo**, es decir, la preocupación por el deber ser o «buen gobierno» (Peters, 2003); al respecto Peters (2003) afirma:

⁷ Peters (2003) argumenta que el enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno.

El elemento normativo fue también un blanco de ataque de los reformistas disciplinarios de las décadas de 1950 y 1960, quienes abogaban por la separación positivista de hecho y valor y por una disciplina que se ocupara principal, si no exclusivamente, de los hechos. (p. 26)

No es el propósito de este marco teórico profundizar en el desarrollo de la revolución conductista, ya que no es materia de investigación de esta tesis, sí aclarar que el declive del institucionalismo clásico se debió a la aparición de la **revolución conductista y la elección racional** como nuevos paradigmas de las ciencias políticas en el periodo de la segunda posguerra mundial, y esto no es casual, ya que, tras los eventos trágicos acaecidos durante la segunda guerra mundial, las instituciones habían perdido prestigio y el individuo exigía la centralidad en el análisis de la ciencia política.

Si el institucionalismo clásico se basaba en un «**hiperfactualismo** es decir que primero viene la observación, los hechos son lo más importante» (Landau, como se citó en Rhodes, 2016, p.55); basándose en un enfoque descriptivo-inductivo y predominantemente interesado por las estructuras, las corrientes conductistas se enfocaban en el individualismo metodológico⁸ y con un marcado interés en la elaboración teórica, como afirma Peters (2003):

En el análisis conductista este individualismo es relevante, no solo por razones metodológicas, sino también porque el foco de la investigación está puesto con frecuencia en el individuo, ya sea como votante, partidario de una opinión o miembro de la elite política. En el análisis de la elección racional son los supuestos de

⁸ Según Peters (2003), uno de los principios fundamentales del análisis conductista y de la elección racional es el individualismo metodológico. Según esta concepción, en los contextos políticos los actores son individuos y, por lo tanto, la única perspectiva adecuada para la indagación política es poner el foco en los individuos y sus comportamientos.

la maximización del provecho individual los que orientan el enfoque integro y le otorgan poder analítico, tanto al examinar individuos como conjuntos de individuos. (p. 30)

Desde la perspectiva de los conductistas el desarrollo de la ciencia política para que esta fuera una verdadera ciencia debería elaborar una teoría, es decir un conjunto de formulaciones generales e internamente coherentes que pudieran dar prueba de los fenómenos (Peters, 2003).

El desarrollo posterior de los enfoques conductistas y la teoría de la elección racional se vieron criticados por un nuevo paradigma, el **Neoinstitucionalismo**. Este vendría a retomar los estudios de los institucionalistas clásicos pero otorgándole una nueva configuración a las instituciones, esto se traduce en que si el institucionalismo clásico se ocupaba de describir las reglas formales y de la estructura del gobierno, el Neoinstitucionalismo buscará analizar la lógica de la estructura y organización de las instituciones como variable dependiente, buscando la incidencia de ellas en otros fenómenos como variable independiente (Córdova Montufar, 2017).

Otra diferencia sustancial del neoinstitucionalismo respecto del institucionalismo clásico reside en que, el nuevo institucionalismo está interesado por entender el efecto de las instituciones sobre las decisiones en políticas públicas (Peters, como se citó en Córdova Montufar, 2017, p.23). Esto interesa para el abordaje de esta investigación enfocada en las reformas ferroviarias metropolitanas de pasajeros del AMBA.

James March y Johan Olsen fueron los que introdujeron el nombre del Neoinstitucionalismo en el año 1984 con el objetivo de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. Dicho estudio seminal formula una serie de críticas a las teorías conductistas. March y Olsen (como se citó en Córdova Montufar, 2017) afirman lo siguiente del conductismo:

- Es contextual, ya que es proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad.
- Es reduccionista, considera los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual, menos inclinado a atribuir los resultados de la política a las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado.
- Es utilitario al ver la acción como el producto de un cálculo de interés propio, menos inclinada a considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes.
- Es funcionalista, al ver en la historia un mecanismo eficiente solo para el logro de equilibrios apropiados, menos preocupada por las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico.
- Y es instrumentalista, al definir la toma de decisiones y distribución de recursos como preocupaciones centrales de la vida política, menos atenta a los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias. (pp. 21-22)

Esto conlleva a pensar que el nuevo institucionalismo se va a diferenciar de las teorías conductistas porque intenta insertar la acción colectiva en el centro del análisis, estableciendo una relación de reciprocidad entre la acción social y el ambiente socioeconómico y político (Farfán Mendoza, 2007), dicho entramado facilita la caracterización de las reformas ferroviarias en el ámbito del AMBA, en donde han interactuado diversos agentes estatales con poder institucional, como así también, sectores

empresariales, sindicatos y usuarios de los servicios concesionados⁹. Estos agentes, tanto públicos como privados, se encuentran insertos en coaliciones dominantes e influyentes que pugnan en la conformación de la agenda pública.

Estas coaliciones inciden en grados diferentes en la toma de decisiones de las autoridades a cargo de la administración nacional (Farfán, 2007). Sin embargo, la influencia de estos actores anteriormente mencionados no es totalmente decisiva, sino que son las autoridades políticas las que definen finalmente en el proceso.

Desde este nuevo paradigma neoinstitucionalista se desarrollaron tres enfoques analíticos diferentes que reclamaron la centralidad del paradigma neoinstitucional. Según Hall y Taylor (1999) “es posible distinguir tres enfoques analíticos: el **neoinstitucionalismo histórico**, **neoinstitucionalismo de la elección racional** y el **neoinstitucionalismo sociológico**” (p.15). Al aceptar que cada uno de estos enfoques neoinstitucionalistas reclama la centralidad del paradigma neoinstitucionalista se puede inferir un problema en el abordaje de una teoría unificada. Hall y Taylor (como se citó en Córdova Montufar, 2017) sostienen:

Estos autores parten de la consideración de que, para despejar la ambigüedad y confusión generada alrededor del término “nuevo institucionalismo”, es necesario entender que los tres enfoques no constituyen un cuerpo teórico unificado. Más allá de que comparten su génesis en la reacción a las perspectivas conductistas y en la idea de que el rol de las instituciones es determinante de los resultados sociopolíticos, paradójicamente los nuevos institucionalismos se han desarrollado de manera

⁹ Según Rossi, A. (2003) los institucionalistas históricos insisten en el papel de las relaciones de poder en el desarrollo institucional. Las instituciones existentes instalan relaciones de poder que le dan a algunos actores, representantes de intereses específicos, mayor capacidad que a otros sobre la creación o el cambio institucional. El mismo panorama institucional, que refleja fuertes asimetrías de poder, permite que se lleven a cabo determinados cambios de las instituciones y que éstos tengan algún sentido.

independiente unos de otros, como lo evidencia la escasez de referencias cruzadas en la literatura. (p.28)

Esta interpretación de Hall y Taylor sobre el abordaje de una teoría unificada puede ser contrastada con la usada por Peters (2003) según la cual existen elementos para refutar lo enunciado por Hall y Taylor, es decir, aceptar que hay características en común dentro de los diversos enfoques neoinstitucionalistas, afirmándose que:

- Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal o informal. Una institución trasciende a los individuos e implica a grupo de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.
- Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.
- La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual, esto significa que una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir. (pp. 36-37)

Finalmente un informe realizado por Maldonado Valera y Palma Roco (2013) afirma que:

Más que un corpus teórico unificado, el neoinstitucionalismo reúne un agregado de vertientes que, si bien comparten consideraciones en torno a la

importancia del marco institucional como factor explicativo de las políticas públicas, difieren considerablemente en cuanto metodologías, hipótesis y variables. (p.15)

Como se anticipaba en la introducción de esta investigación el abordaje será utilizando el **neoinstitucionalismo histórico** que según la definición de Hall y Taylor (1999) es posible definirlo como:

Los institucionalistas históricos definen a las instituciones como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política o de la política económica. Desde este punto de vista, las instituciones pueden oscilar entre reglas de un orden constitucional, o de los procedimientos operativos estándar de una burocracia, y las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones entre bancos y empresas. (pp. 17-18)

En cuanto al método del neoinstitucionalismo histórico se puede afirmar que es descriptivo e inductivo¹⁰, esto permite la utilización de un enfoque que es apropiado para el tema de investigación en cuestión, que como se anticipó en la introducción, el nivel propuesto para esta investigación será descriptivo ya que lo que se busca es especificar las propiedades y las características del proceso de concesiones ferroviarias.

La definición ofrecida por Hall y Taylor puede ser complementada “con énfasis en la singularidad e historicidad de los procesos políticos e institucionales que explican el advenimiento de las políticas públicas” (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013, p. 20). Dichas **políticas públicas**, “pueden ser descritas como objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar respuestas a lo que los ciudadanos y la propia

¹⁰ El método inductivo pretende generar conocimiento científico a partir de la observación de fenómenos particulares con el objetivo de llegar a conclusiones generales, es decir, generalizar a partir de sus observaciones.

administración gubernamental consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997, p.2).

También es posible profundizar dicha concepción otorgándole a la política pública la característica de un proceso en el que interactúan agentes privados y públicos (Hogwood y Gun, como se citó en Rossi, A.M., 2003).

Dicha interacción entre agentes públicos y agentes estatales se da en una arena en donde deben mediar los intereses de actores privados y aquellos que debe velar el Estado, es decir, los asuntos públicos. Son las instituciones estatales las que dan forma y constriñen las estrategias de los diversos actores, pero además estas mismas son el resultado de estrategias políticas deliberadas y de conflictos pasados enmarcados en un contexto sociohistórico y económico determinado (Thelen y Steinmo, como se citó en Maldonado Valera y Palma Roco, 2013, p.20). Es posible insertar ese contexto sociohistórico y económico con la **crisis hiperinflacionaria de 1989 y 1991 y el cambio de paradigma estatal**, pasando de un capitalismo asistido por el Estado a un modelo capitalista en donde aquel comienza a desregular funciones y a privatizar o concesionar activos públicos.

Este cambio de paradigma estatal concibe al Estado, ya no como un agente centralizador o unitario, sino como un actor múltiple, en donde intervienen ministerios del poder ejecutivo y áreas descentralizadas y comisiones parlamentarias, red de individuos en posiciones estratégicas, en un contexto con fuertes inercias. Como se afirma en Maldonado Valera y Palma Roco (2013):

Tales inercias son procedimientos, practicas, decisiones políticas, conflictos y acuerdos preexistentes que constriñen sobremanera la acción pública. De ello se deriva una particular concepción del cambio y la continuidad de las políticas que lleva a los países por diferentes senderos de desarrollo. A partir de allí, las instituciones siguen evolucionando en respuesta a condiciones cambiantes del entorno

y a las maniobras políticas continuas de los actores pero de manera constreñida por las trayectorias pasadas. (p.20)

Al considerar el tiempo como una variable significativa en el análisis neoinstitucionalista histórico, se configuran tres conceptos fundamentales que se incorporan al enfoque histórico del nuevo institucionalismo: el *path dependence*¹¹, **coyunturas críticas** y **secuencias**, Pierson y Skocpol (2008) afirman al respecto:

Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales. (p.13)

En este sentido la urgencia por realizar las reformas y mostrarse confiables ante el mundo de negocios no priorizó algunos criterios básicos sobre cómo encarar las privatizaciones o concesiones. Uno de esos criterios elementales es la creación de los **entes reguladores**. Al respecto Oszlak (2004) sostiene que “de acuerdo con las mejores prácticas, los entes reguladores deben crearse una vez dispuesto el marco regulatorio para las actividades del respectivo sector, y antes de la firma de los contratos de concesión”

¹¹ Procesos dependientes de la trayectoria

(p.7). En el caso investigado se comprueba que la secuencia real se desvió de la prevista, realizándose primero la concesión del servicio, segundo conformando el marco regulatorio aprobado y por último la creación del ente regulador.

Para poder entender ese proceso que describe Oszlak, es necesario introducir las etapas que se consideran decisivas en el proceso de formación de las políticas públicas. Como se dijo en la introducción de este trabajo final, se describirán las etapas de **formulación e implementación** de las reformas ferroviarias en el AMBA, ya que en dichas etapas se destaca la intervención de agentes estatales, sindicales y empresariales, así como también la reglamentación de la institucionalidad regulatoria y como ésta incidió en el proceso.

El cómo se definió el problema que impulsó la reforma ferroviaria en el área metropolitana es decisivo para describir el resto del proceso, la reforma ferroviaria fue definida como un problema fiscal en donde el Estado tenía que recurrir a la emisión monetaria para sostener a la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos ; inclusive, al problema fiscal se le sumaba el deterioro en la calidad de los servicios prestados, bajo esos limitantes se planteó que la gestión y operación en manos de concesionarios privados devolviera la eficacia y eficiencia a los ferrocarriles metropolitanos en aspectos como la puntualidad y regularidad de los servicios, un aumento en la cantidad de pasajeros pagos, y la apertura al mercado de bienes de capital¹² que posibilitarían la modernización de la infraestructura.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 fue tal que la Administración del presidente Menem encaró las privatizaciones y o concesiones de activos públicos definida ante el incremento del déficit fiscal y creciente endeudamiento externo. Como afirma Tamayo

¹² Es aquel bien que será utilizado como parte del proceso de producción de otro bien y pasará a forma parte del capital de una empresa.

Sáez (1997), “la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto” (p. 5). La nueva política ferroviaria encarada por el Dr. Menem quedó subordinada a la crisis hiperinflacionaria de 1989 y a la suspensión del pago de los servicios (y del capital) de la deuda externa pública realizada en abril de 1988 bajo la administración del Dr. Alfonsín (Basualdo, Azpiazu y otros, 2002).

Con el fin de enmarcar esta investigación se desarrollarán algunas definiciones que estarán presentes a lo largo de este trabajo final. Estas definiciones en materia de política pública se enlazarán con la perspectiva neoinstitucionalista histórica. Uno de los pilares institucionales a través del cual se realizaron las concesiones ferroviarias fue la **Reforma del Estado**, dicha reforma incluía al sector ferroviario de pasajeros (entre otros segmentos de la ex empresa estatal Ferrocarriles Argentinos).

Barra (como se citó en Rodolfo Diaz, 2002) define a la Reforma del Estado como:

“Una actividad permanente conducida por el gobierno (...) ya que también es permanente el cambio en el juego de equilibrios entre las competencias estatales «públicas» y las competencias sociales «privadas»; (...) como por ejemplo: a) alcance de la asunción estatal de la titularidad de los medios de producción (...); b) extensión cuantitativa y cualitativa de las privatizaciones; c) situación de los servicios públicos, definición de su núcleo esencial y su régimen de prestación (...); d) regulaciones económicas y otras generales (...); e) política presupuestaria, gasto público y alcance del déficit; f) política medioambiental; g) política tributaria; h) política de la burocracia estatal” (p. 67)

Al referirse a la Reforma del Estado, Diaz (2002) hace una notable aclaración histórica. En este sentido, lo que se reformó no fue la herencia estatista del Gobierno del Gral. Perón, sino el aparato burocrático-autoritario instaurado por los regímenes militares

iniciados en 1966 y que perduró bajo la administración radical de 1983. En ese lapso los servicios ferroviarios fueron mermando su calidad y prestación. Como ejemplo de ello J. P. Martínez (2007) afirma: “A pesar de la electrificación de la línea Roca¹³, el tráfico suburbano era de 100 millones menos al cabo de estos diez años¹⁴”(p.232). El descontento de los usuarios por la prestación de los servicios ferroviarios tuvo un efecto determinante que permitió acelerar los procesos de concesión.

Por lo tanto, al momento de definir la política pública en el sector ferroviario sopesaron dos factores para tener en cuenta: el componente fiscal, a través del cual el Estado Nacional debía destinar mayores erogaciones del Tesoro Nacional para financiar las necesidades operativas del ferrocarril y esto incidía en una mayor inflación y déficit en las cuentas corrientes. Por otro lado la prestación del servicio, ergo, una mayor cantidad de gente se siente insatisfecha por la prestación del servicio y consecuentemente el pasajero evadía el pago del servicio. Este círculo vicioso complotaba con la propia sustentabilidad del sistema ferroviario en el AMBA. A partir de esta crisis, se vio una oportunidad para realizar un cambio conceptual y operativo sobre la forma de prestar un servicio público.

Este proceso se verá con mayor detenimiento en el capítulo III, donde se describirán las determinantes que posibilitaron las concesiones ferroviarias.

Uno de los componentes fundamentales de la Reforma del Estado (Ley 23.696) fue la **privatización**, es decir “la transferencia parcial o total de la propiedad de una empresa del ámbito público al privado” (Díaz, 2002, p.67). En este caso la transferencia parcial al ámbito privado puede definirse como **concesión de servicio público**, ergo, “es el contrato administrativo por el cual el Estado (llamado concedente) le delega a una persona llamado concesionario, la autorización para explotar un servicio público que le corresponde, por

¹³ Finalizada en 1985.

¹⁴ Esto en relación con el año 1979.

tiempo determinado” (Font, 2015, p.166). En cuanto a la opción de privatizar o concesionar, el Estado decidió concesionar el servicio ferroviario metropolitano determinado por una cuestión operativa, o mejor dicho de factibilidad y de tornar plausible la participación de actores privados. Al respecto Martínez (2007) afirma que:

Mientras que para la mayoría de las actividades se proponía la venta de las empresas públicas, en el caso de los ferrocarriles se optó por la figura de la concesión en la que el Estado retendría la propiedad de los bienes. No está documentado el por qué de esta decisión. Posiblemente se consideró que la venta lisa y llana de los ferrocarriles habría resultado imposible, dado que la inmensa planta física de Ferrocarriles Argentinos sólo generaba pérdidas enormes en tanto que su patrimonio inmobiliario era igualmente inmenso (...) Por otra parte, la propiedad pública de los ferrocarriles había sido un tabú para el nuevo partido gobernante, solo equiparable políticamente a la propiedad de la empresa petrolera. Así, la figura aparentemente tímida de la concesión resultó favorable a la privatización (al menos en el corto plazo), porque ayudó a soslayar los obstáculos políticos iniciales que una venta lisa y llana habría supuesto, y contribuyó a poner en marcha el proceso (p.233)

Esta afirmación pone en relevancia el rol de la **formulación** en el proceso formativo de las políticas públicas. Según Tamayo Sáez (1997) esta incluye:

El establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos -alternativas- para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de un opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el

diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad. (p.9).

Consecuentemente existen dos modelos para la formulación de la política pública, la primera se denomina racionalista y según Quade (como se citó en Tamayo Sáez, 1997):

Es posible mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo” (p.9).

Mientras que en el enfoque denominado incrementalista “abunda en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incompresible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir” (Tamayo Sáez, 1997, p.9). Específicamente el modelo racional propuesto por su máximo exponente, Herbert Simon, intenta “sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión” (Tamayo Sáez, 1997, p.9). En este sentido para lograr esa mejor decisión, deben seguirse una serie de pasos: el establecimiento de los objetivos como así de las alternativas, la valoración de las consecuencias de las alternativas y por último, la comparación de las alternativas.

Según Simon (como se citó en Tamayo Sáez, 1997), declaró que el modelo racional presenta una serie de limitaciones que pueden sintetizarse en cinco aspectos:

- **De carácter psicológico:** La información sobre la que se ha de basar la decisión no siempre es suficiente, o es demasiada amplia como para sistematizarla en el tiempo disponible. Los conocimientos del decisor son limitados y ha de decidir, a menudo, sobre temas y problemas poco conocidos y estructurados.
 - **Los valores:** Los decisores públicos no actúan en solitario, muchas veces deciden con otros, en presencia de valores que entran en competencia o conflicto y sus decisiones determinan el bienestar o malestar de terceros.
 - **De carácter organizativo:** El decisor forma parte de una organización y aun cuando supera sus limitaciones individuales, tropieza con las limitaciones que le impone su organización.
 - **Los costes:** Ser racional es muy caro, luego, si no parece obvio que del proceso de análisis se obtendrán resultados de gran calidad, es preferible ser menos racional y dedicar recursos a otros fines.
 - **Limitaciones situacionales:** El principal punto débil del modelo racional puro es que parte de cero para elaborar la decisión, antes no había nada, ahora se decide todo. Lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente.
- (pp.10-11)

Un segunda variante para la formulación de las estrategias públicas es el enfoque incremental, como autor seminal se encuentra Charles Lindblom. Lindblom (como se citó en Tamayo Sáez, 1997):

No admite que el análisis racional sea el factor principal del proceso de elaboración de la política pública. Cuando decimos que la política más que el análisis

determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas” (p.12).

La idea de concesionar el sistema ferroviario metropolitano en manos privadas no fue una novedad para el gobierno del Dr. Menem, muchas de sus premisas generales fueron adoptadas del aprendizaje negativo¹⁵ de la administración anterior. El plan Madanes y Ferrocargo fueron medidas que intentó adoptar el gobierno del Dr. Alfonsín y que no pudieron concretarse por la resistencia de los sindicatos ferroviarios y del mismo Partido Justicialista¹⁶. Como se verá en el próximo capítulo el Dr. Menem supo flanquear las resistencias al modelo liberal de concesiones y ganar adeptos en el sindicalismo y parte del arco opositor. En el modelo incremental se argumenta “que la idea básica es que, cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por lo tanto, es menos viable políticamente” (Tamayo Sáez, 1997, p.12).

Teniendo en cuenta estos dos modelos de formulación, es posible esgrimir que en la reforma ferroviaria de pasajeros en el AMBA se dieron situaciones de racionalidad limitada e incrementalismo. Por un lado se tiene en cuenta que la situación económica y fiscal del gobierno justicialista no permitía un saneamiento de la empresa Ferrocarriles

¹⁵ La idea del “aprendizaje negativo” planteada por Juan Carlos Torre (1997) radicó en la represión del gasto público con la finalidad estabilizar las variables económicas. Sin embargo, bastó que se alcanzara un alivio fiscal temporario para que los compromisos históricamente contraídos desde el Estado hacia la economía y la sociedad y reflejados en el presupuesto recobrarán toda su vigencia, para traducirse en otras demandas de inversión, subsidios, gastos sociales que, más tarde o más temprano, se resolvía en una reapertura del déficit fiscal. Esas sucesivas frustraciones, perfiló a mitad de la década de los ochenta, el diagnóstico neoliberal, que identificó la reforma de las instituciones del desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado con la solución a la inestabilidad económica.

¹⁶ En las elecciones parlamentarias de 1987 el Justicialismo obtuvo una mayoría considerable en el Congreso que freno los intentos de reforma del gobierno alfonsinista.

Argentinos, con lo cual la concesión planteada en esos términos fue racional. Sin embargo en el diseño de la institucionalidad regulatoria lo que imperó fue un incrementalismo. En este sentido Oszlak (2004) describe una secuencia real en la cual se debió crear primero el marco regulatorio, segundo el ente regulador y por último la privatización. En la práctica este esquema no fue tenido en cuenta concesionándose primero, posteriormente creándose el marco regulatorio y ulteriormente la conformación del ente regulador. A esto puede agregarse que en el proceso de concesión y posterior implementación fueron creándose entes reguladores y de control, lo que llega a suponer la naturaleza ecléctica de los entes regulatorios, al ir cambiando sus funciones, su estatus administrativo siempre de manera incremental y paulatina.

Por lo tanto, el modelo racional como el modelo incrementalista no son estrategias antagónicas, por lo cual, en opinión de Tamayo Sáez (1997): “el incrementalismo es altamente racional, puesto que aboga por actuar sólo mediante alternativas cuyos impactos podamos prever. El incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de lo previsible, de la certidumbre” (p. 13). Teniendo en cuenta la delicada situación con la que se enfrentaba la administración del Dr. Menem, la introducción de la concesión como mecanismo de apertura al sector privado era lo más factible y plausible, tal vez otras estrategias hubiesen ralentizado el objetivo primordial de contraer la conflictiva inflación reinante. Por otro lado, Ferrocarriles Argentinos era un empresa con poco atractivo para el empresariado en comparación con Entel o Aerolíneas Argentinas que podían reportar una ganancia en el corto plazo. Esto considerando la compleja rentabilidad del transporte de pasajeros, la cual requería de la asistencia de aportes estatales con la finalidad de sostener el mantenimiento diario de los bienes, como así también las inversiones en infraestructura tendientes a satisfacer el caudal de pasajeros. A diferencia de los ramales de mercancía, los cuales se podía obtener una rentabilidad y ser un atractivo para el sector privado, los ramales

urbanos de pasajeros requerían de un subsidio estatal con la finalidad de brindar un precio justo y razonable para los miles de usuarios que usufructuaban dichos servicios ferroviarios.

Como segunda variable teórica se encuentra la **implementación** de las estrategias públicas, esta variable tuvo un importante desarrollo en los años ochenta y noventa. En este sentido hubo un cambio radical desde el plano teórico debido a que anteriormente los estudios de caso y las investigaciones se habían ocupado de la fase de formulación de la política (Tamayo Sáez, 1997). “Se hacia coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política” (Tamayo Sáez, 1997, p.13). De esta conceptualización se desprende que la política, entendida como poder político, jugó un rol decisivo en la implantación de la estrategias de concesión con lo cual esto puede asociarse al modelo *top-down* de implementación de políticas públicas.

El “modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos” (Tamayo Sáez, 1997, p.17). Bajo este modelo de implementación lo que se verifica es un modelo jerárquico en el cual “existe una especialización absoluta de papeles -quien decide no implanta, y viceversa- y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista” (Nakamura y Smallwood, como se citó en Tamayo Sáez, 1997, pp.13-14). Por lo tanto quien termina implementando el proyecto o política pública queda sujeto como una variable dependiente de la política¹⁷ (Tamayo Sáez, 1997).

Partiendo de estas premisas es posible realizar una segmentación de la misma implementación. Por un lado se tiene una primera fase que es el llamado a licitación

¹⁷ Se refiere al decisor

pública¹⁸, este proceso comprende desde la preparación del pliego de condiciones (tanto general como particular), hasta la ejecución del contrato (Font, 2015). La preparación de los pliegos de condiciones según Font (2015) “es un documento preparado unilateralmente por la Administración (...)” (p.149). En consecuencia este tipo de acción puede asociarse al modelo *top-down* de implementación debido a que el decisor político, a partir de sus competencias ejecutivas, ordena a sus respectivas dependencias burocráticas la puesta en marcha de la política pública, lo que impera es una relación jerárquica y de subordinación entre el órgano delegante y el órgano al cual se le delegan ciertas competencias, las mismas pueden ser revocadas por la autoridad política.

Una segunda fase de la implementación desde que se llama a licitación pública hasta la toma de posesión o ejecución del contrato puede ser configurada como **proceso de ensamblaje**, es decir, ya no solo intervienen autoridades políticas y administrativas sino también los potenciales concesionarios del servicio licitado. Esta implementación como proceso de ensamblaje tiene sus orígenes en los aportes realizados por Eugene Bardach (como se citó en Tamayo Sáez, 1997) para quien la implantación es:

Una sucesión de movimientos -juegos- entre actores, para decidir en qué condiciones entregaran los recursos -los elementos que componen el programa- que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial -el mandato legal- no es más que el pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores - los actores participantes- intentaran todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones (...). (p.16)

¹⁸ Según Font (2015) la licitación pública es el procedimiento de selección del co-contratante particular, en el cual la administración invita en forma general al público, a efectuar propuestas sobre un determinado objeto y condiciones, a fin de seleccionar la oferta más conveniente. El procedimiento consta de cuatro etapas: la primera, denominada interna o de preparación, la segunda correspondiente al llamado a licitación, la cuarta donde se perfecciona el contrato y, por último la ejecución del contrato. (p.149)

Considerando esto, es factible una mixtura entre la primera parte de la implementación que se encuentra enmarcada en una configuración de tipo *top-down*, para posteriormente circunscribir la segunda parte en una **implementación como proceso de ensamblaje**. Como se verá en los siguientes apartados este tipo de modalidad formo parte inherente al proceso de toma de posesión. En la forma como se encaró la concesión hubo desprolijidades y cuestionamientos de los actores participantes (en clara referencia a objeciones que realizaron los concesionarios, por ejemplo al estado de las vías, el material rodante y el nivel de subsidios). Pero también se observan irregularidades en la aplicación de la teoría, como se mencionó anteriormente en el desarrollo de este marco teórico la cual recomienda primero la creación del marco regulatorio, el ente regulador y por último la privatización.

Esa secuencia (la cual ya fue citada por Oszlak -2004-) fue desviada y repercutió en la dinámica institucional, en la cual los Organismos reguladores (como la CNRT) han quedado desplazados en varias decisiones vinculadas al programa de inversiones, control de campo, las tarifas o los cumplimientos contractuales. Al respecto Ana Margheritis (2000) afirma que:

Este proceso se plasmó en la implementación de una política económica que adoptó una modalidad *top-down*, de la cual el interés público y los mecanismos deliberativos de la democracia estuvieron en gran medida ausentes. Es más, dicho proceso estuvo plagado de procedimientos irregulares y corruptos. El gobierno de Menem ofreció garantías públicas de una alta tasa de ganancia a los grandes conglomerados económicos internacionales a cambio de apoyo político y económico, mientras que retardaba y restaba esfuerzos a la posibilidad de crear un poder regulatorio autónomo sobre la economía reformada. (pp.70-71)

Por último, y retomando el concepto de coaliciones dominantes, el gobierno justicialista del Dr. Menem se valió no solo de una situación de emergencia caracterizada por la hiperinflación de 1989 y la salida anticipada del gobierno radical, sino también por empresarios locales influyentes y vastos sectores de la sociedad (usuarios y sindicalistas) que vieron una necesidad y oportunidad, respectivamente, en la privatización y concesión de activos y servicios públicos. Esto se tradujo que en un corto plazo se aprobaron un serie de leyes que redefinirían el papel y las competencias estatales. La primera de ellas fue la (Ley 23.696, 1989) de Reforma del Estado, en la cual en sus artículos se mencionan las empresas «sujetas a privatizarse o concesionarse». Esta ley tuvo el aval de la Unión Cívica Radical como parte de las negociaciones por la salida anticipada del Dr. Alfonsín.

Posteriormente la actividad gubernamental se concentró en dictar decretos tanto para la creación de los organismos regulatorios como para celebrar los contratos de concesión con cada operadora ferroviaria; el (Decreto N° 666, 1989), “en el que se pone en marcha un plan de coyuntura que reduce drásticamente el financiamiento por parte del Tesoro Nacional”; el (Decreto 1143, 1991) que da inicio a los procesos de concesión de la explotación de los servicios ferroviarios urbanos y por último, el (Decreto 730, 1995) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que efectiviza la concesión integral¹⁹ a TBA S.A.

¹⁹ El concesionario no solo va a explotar y gestionar el servicio ferroviario, sino que también se encarga del mantenimiento de la infraestructura.

Capítulo 3: La crisis económica de 1989 como razón de las concesiones

Un evento completamente radical inició una serie de reacciones que posibilitaron la transformación de la estructura estatal y el inicio de las reformas estructurales en la República Argentina. Dicho evento caracterizado como la hiperinflación de 1989 incidió en la estrategia que la administración del Dr. Menem habría de encarar, por un lado cerrando el ciclo de desarrollo económico asistido por el Estado Nacional (lo que comúnmente se ha denominado como “Estado de bienestar”) en donde el gobierno subsidiaba a la industria local y a conglomerados multinacionales con presencia en el país. Por el otro lado, la función estatal también comenzó un proceso de descentralización de sus actividades y empresas que operaban bajo su órbita. En este sentido el Estado empezó a privatizar activos públicos que habían sido hasta ese momento de índole puramente estatal y paralelamente concesionó aquellos en donde el Estado debía reservarse su participación.

Esta crisis se sitúa en 1989, sin embargo empieza a perfilarse unos años antes y bajo la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, gobierno democrático que asumió por voluntad popular luego de un interregno de gobiernos autoritarios. Cabe aclarar que no es propósito describir a dicho gobierno, sin embargo se hace una mención porque los eventos desencadenados en los últimos años de la década del 80 influyeron decisivamente en el tipo de política pública que habría de adoptar el gobierno justicialista. Habiendo aclarado lo dicho, se propone clarificar el estado de la situación que culminó con la hiperinflación de 1989. Argentina presentaba hacia finales de la década de los ochenta graves desequilibrios fiscales generando una inflación desproporcionada y un nivel de endeudamiento alarmante que conspiraba en contra el desarrollo sustentable de la Nación.

En ese contexto de alta volatilidad económica, la empresa Ferrocarriles Argentinos (FA) no era la excepción. Aunque entre esos factores es posible encontrar otras determinantes de la crisis por cual atravesaba a la empresa estatal, por ejemplo el institucional, entendido como la fricción entre dos reductos de poder. Entre el año 1983 y 1985, la conducción de FA continuó con las políticas que se habían desarrollado durante el gobierno de facto²⁰. Sin embargo se produjeron tensiones entre dicha organización y la Secretaria de Transporte, respecto a las partidas presupuestarias (Martínez,2007). Esto derivó en que la empresa fuera intervenida, se reemplazaran los cuadros gerenciales y según Martínez (2007): “Se impuso un enfoque que atendía mucho más a las necesidades políticas del partido gobernante” (p.221).

Inclusive en momentos en donde la política económica daba indicios de recuperación, como el implementado en 1985 bajo el auspicio del “Plan Austral²¹” que tenía como objetivo estabilizar la moneda y producir una disminución de la inflación, la performance de la empresa estatal iba desmejorando, salvo en el año 1986 en donde se puede considerar la gestión de FA como la mejor de la década, situación que según la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] (1999) se debió a tres razones:

- Fue el mejor de gestión estatal en términos de la demanda, probablemente por la entrada en operación de los servicios eléctricos de la línea Roca.

²⁰ Entre ellas se puede destacar la finalización de la electrificación de los servicios suburbanos del ferrocarril General Roca, entre las estación Plaza Constitución – Glew y Ezeiza.

²¹ Según Sconza y Smoisman (2003) “el Plan Austral procuraba estabilizar los precios congelando el dólar con la participación de capitales que, colocados en el mercado financiero local, rendían intereses diez veces superiores a los de las tasas internacionales. La restricción monetaria se combinó con la garantía de estabilidad sobre el tipo de cambio -que a su vez, contribuyó a estabilizar los precios- sostenido por el endeudamiento a elevadas tasas de interés. A su vez este programa económico consistía en contener la inflación y disciplinar la actividad empresarial, con el propósito de asegurar el crecimiento. El congelamiento de precios solo sería flexibilizado si las empresas se comprometían a invertir más” (...)

- Se encontraba vigente el Plan Austral de estabilización de la economía y los montos anuales de ejecución presupuestaria presentaban poca distorsión por la inflación.
- F.A era aún una empresa en equilibrio y no presentaba el fuerte nivel de deterioro que presentaría unos años más tarde. (pp. 237-238)

En el marco de estos intentos de estabilizar el plan económico y con ello la performance de FA, entre los años 1986 y 1987 el Directorio de Empresas Públicas encomendó al Ingeniero Manuel Madanes la tarea de elaborar un plan de racionalización con el fin de revertir la tendencia declinante de la empresa estatal. Entre las políticas a implementarse se encontraban la reducción de la planta ferroviaria a unos 65.000 agentes (Martínez, 2007). Sin embargo este plan fracasó ante la resistencia de los sindicatos ferroviarios nucleados en la Unión Ferroviaria (UF) y La Fraternidad. Otro factor que incidió negativamente en los intentos de reformar el sistema ferroviario fue el resultado electoral de las elecciones legislativas de 1987, donde el Partido Justicialista alcanzó la victoria, obteniendo los suficientes escaños como para obstaculizar el impulso reformista de gobierno radical.

A principios de 1988 la DEP en su intento por incluir al sector privado en un programa de privatización encaró un proyecto denominado “Ferrocargo”. Dicho plan consistía en que FA retuviera el control de la infraestructura y de la circulación de los trenes, paralelamente la operatoria y su comercialización serían asignados a una empresa de capital mayoritariamente privado -alrededor del 51%- (Martínez, 2007). Si este proyecto se hubiera implementado se habría extendido a otros segmentos denominados “Ferrosur” y “Metropol”, Martínez (2007) afirma:

Ferrocargo no tuvo éxito por haber sido un proyecto pionero cuya intrínseca complejidad y muchas debilidades lo hacían vulnerable a las críticas de quienes preferían mantener el *statu quo*, todo ello enmarcado en la creciente debilidad del gobierno del presidente Alfonsín en sus dos años finales. (p.230)

El peso de la crisis económica por la cual atravesaba el gobierno alfonsinista fue mermando su capacidad de acción con el fin de concretar las reformas que necesitaba el Estado y sus empresas públicas. No solo el deterioro de las cuentas fiscales y la administración de la deuda externa eran factores de atención para el gobierno, sino que también la opinión pública expresaba su descontento con la prestación de los servicios ferroviarios estatales. En ese contexto los medios de comunicación más importantes e influyentes de la época fueron voceros de ese clamor social. Bajo esa visión de inconformidad la ciudadanía fue tomando distancia de aquel estatismo y fue viendo con agrado una posible privatización de los servicios (Martínez, 2007).

Antes de producirse el estallido hiperinflacionario de 1989 el gobierno radical enfrentaría un nuevo evento irreversible que lo debilitaría en su capacidad de gobernabilidad, en abril de 1988 la administración del Dr. Alfonsín suspendió el pago de los servicios (y del capital) de la deuda externa pública, según Basualdo *et al.* (2002):

Lo que se expresa en dicha moratoria (o *default*) es la imposibilidad del Estado argentino de seguir cumpliendo con el pago de los servicios de la deuda externa y, al mismo tiempo, continuar subsidiando al capital concentrado interno (entre otras formas, a partir de la estatización de la deuda externa del sector privado, la licuación de pasivos internos, la promoción industrial, o los sobrepagos en las compras del Estado) mediante una considerable exacción de ingresos a los sectores populares. (p. 6)

A comienzos de 1989 la situación financiera y fiscal parecía agravarse, los niveles de endeudamiento eran preocupantes, las reservas del BCRA²² se encontraban en niveles mínimos, a esto se sumó la incertidumbre que representaban las elecciones presidenciales de 1989. En ese contexto se desató una fuga generalizada de la moneda local hacia el dólar, cuya cotización creció exponencialmente en apenas seis meses, por otro lado la inflación que había sido uno de los elementos más conflictivos para el gobierno radical, que había alcanzado el 14% mensual en 1988, llegó al 200% en julio de 1989 (Gerchunoff y Torre, 1996). La trayectoria a través de la cual el gobierno radical adoptó estas medidas económicas se había enfocado de manera coyuntural y gradualista, bajo ese escenario y tomando el concepto de Torre de “aprendizaje negativo” se considera a dicha etapa como:

Las estabilizaciones de corto plazo descansaron sobre situaciones de represión del gasto público; bastó entonces que se alcanzara un alivio fiscal temporario para que los compromisos históricamente contraídos desde el Estado hacia la economía y la sociedad y reflejados en el presupuesto recobraran toda su vigencia, para traducirse en otras demandas de inversión, subsidios, gastos sociales que, más tarde o más temprano, se resolvía en una reapertura del déficit fiscal. La serie de episodios de ajuste inicialmente exitosos, seguidos luego por la vuelta a los desequilibrios previos a la estabilización, actualizó, a la distancia, el ciclo de la política económica señalado por los estructuralistas de los años cincuenta en su crítica al carácter transitorio de los ajustes monetaristas, renovando las presiones en favor de respuestas más amplias y permanentes. (Torre, 1998, p.10)

A través de dicha conceptualización los intentos estabilizadores del radicalismo, como por ejemplo el “Plan Austral” y los intentos de privatizar el sistema ferroviario

²² Banco Central de la República Argentina

fueron infructuosos en su intento de normalizar los desequilibrios fiscales y el creciente endeudamiento. El gobierno de Alfonsín tuvo que lidiar con fuertes inercias y acuerdos preexistentes a fin de sanear las dificultades económicas. Como se dijo anteriormente, el gobierno radical tuvo una derrota legislativa en 1987 y la oposición justicialista se opuso a los intentos de reforma de corte neoliberal. Por otro lado los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron otras fuentes de constricción del partido gobernante.

El camino emprendido por Alfonsín en materia de política económica tuvo como finalidad sostener el modelo de producción y acumulación que se inició en los años treinta, pero las inercias con las que se había encontrado el gobierno radical fueron decisivas, acuerdos preexistentes con los conglomerados empresariales nacionales y transnacionales que iban desde subsidios a exenciones impositivas. A eso se suma un endeudamiento exorbitante producto de los programas realizados por el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), los acuerdos preexistentes con el Banco Mundial para llevar a una racionalización del sistema ferroviario. En ese contexto el gradualismo caracterizado por los distintos planes de reforma ferroviaria no logró su cometido fundacional, es decir, equilibrar las cuentas públicas del Estado.

Bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico estos procesos se caracterizaron por ser incrementales y solo con la crisis de la hiperinflación de 1989 se puso en relieve que el modelo de capitalismo asistido hacia adentro había ocasionado una crisis que no solo mermaba la capacidad económica del país, sino también la estabilidad de las elites políticas y su capacidad de garantizar el orden público. Las instituciones que habían orientado el patrón de acumulación descripto entraron en crisis y solo la conformación de nuevas reglas y procedimientos parecían el camino a seguir por las nuevas autoridades electas.

Ante el contexto de emergencia suscitado por la crisis económica, el gobierno radical tuvo que entregar cinco meses antes el mandato al Dr. Menem quien había obtenido la victoria para el Partido Justicialista. La adopción del Dr. Menem de políticas neoliberales es una paradoja, ya que, primer lugar él representaba a un partido político que había erigido y consolidado la expansión del Estado en todas las áreas económicas y de servicios públicos, en segundo lugar durante su campaña presidencial nunca sinceró su plan económico de corte reformista. En ese sentido, el Dr. Menem debió superar esos obstáculos para iniciar un nuevo proceso económico y social en donde el mercado y el sector privado de la economía iban a ser los nuevos protagonistas de dicha etapa.

Sin embargo, este viraje no fue un capricho, Argentina debía y necesitaba obtener una renegociación de la deuda externa, obtener el favor de los principales agentes económicos tanto externos e internos, que según Gerchunoff y Torre (1996) afirman: “disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad de su gobierno” (p. 735).

La coyuntura crítica puede describirse a partir del estallido hiperinflacionario de 1989 y la conmoción en la población que suscito ese estallido²³. La salida anticipada de Alfonsín fue negociada con el presidente entrante. En este sentido Menem pudo sacar provecho en un contexto que era harto probable que se produjeran reformas sustanciales en la matriz económica de la Nación y en donde la Unión Cívica Radical no pondría obstáculos para la concreción de esas medidas. El Dr. Menem no solo tuvo que probar sus “credenciales” a los sectores y grupos empresarios, sino también dentro de su propio espacio político y el mundo gremial nucleado en la Confederación General del Trabajo.

En esa esfera Menem había logrado obtener la presidencia del Partido Justicialista, el peronismo había logrado la unidad de los diferentes espacios bajo la dirección de una

²³ Se hace alusión a los saqueos de comercios y cadenas de abastecimiento en varias regiones del país.

persona carismática y con una astucia sin parangón (Torre, 1998). Con lo cual las resistencias iniciales que tuvo el Dr. Menem fueron compensadas en base a ciertos mecanismos de cooptación y de premios²⁴ a aquellos que apoyaran las reformas.

La crisis inicial de 1989 posibilitó la realización de las reformas que había pretendido el gobierno saliente y que, por las resistencias del justicialismo y del movimiento sindical encabezado por Saúl Ubaldini, no llegó a concretar. Llevar a cabo las reformas era una necesidad imperiosa para conseguir el financiamiento tan esperado y frenar la escalada inflacionaria, pero también tenía como objetivo (mucho más profundo y complejo) redefinir los límites del accionar estatal, adoptando los lineamientos del *Washington Consensus*²⁵. En ese contexto, Menem y su equipo encabezado por el Dr. Dromi presentaron dos proyectos de ley que serían la “punta de lanza” para la privatización y concesión de activos públicos y servicios públicos, el primero sería la Ley de Emergencia Económica [Ley 23.697], esta ley reprimía la fuente de financiamiento estatal hacia el sector industrial, suprimiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado (Torre, 1998). La sanción y posterior promulgación de esta ley permitió abandonar las relaciones productivas que habían dominado la escena estatal desde el inicio de las políticas de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en donde el Estado actuó como facilitador de subsidios a empresas industriales radicadas en el país, como así también proveyendo de bienes y servicios.

²⁴ En el próximo capítulo se describirán esas herramientas que tenían como destinatario a los sindicatos ferroviarios

²⁵ El Consenso de Washington se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países del sur de América ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Entre dichos objetivos del consenso se encuentra la privatización de empresas públicas y la lucha contra el déficit público por la vía de la reducción del gasto.

La segunda ley presentada al Congreso Nacional fue la ley 23.696 denominada Ley de Reforma del Estado, que quedaría plasmada con la frase enarbolada por el Dr. Roberto Dromi: “Nada de lo que deba ser estatal, permanecerá en manos del Estado²⁶”. Más allá de esta célebre frase, la Reforma del Estado fue vista como la posibilidad de rediseñar la función estatal e incluir al sector privado en ese esquema. En este sentido Gerchunoff y Torre (1996) afirman que:

La ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente al fijar el marco normativo para la privatización de gran número empresas públicas, que incluían las compañías de teléfono, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas y puertos y varias empresas petroquímicas. (p.736).

Uno de los aspectos más relevantes de la ley había sido trabajado por quien fuera diputado nacional por Mendoza en 1985, el Sr. José Luis Manzano, quien presentó un proyecto de privatización que presentaba dos elementos que luego serían adosados en la (Ley N° 23.696, 1989), el primero sería el requerimiento de “sujeto a privatización” que debía ser declarado por el Congreso y como segundo elemento, que serviría para aplacar las resistencias sindicales, el Programa de Propiedad Participada, bajo ese programa se esperaba que los trabajadores fueran “capitalistas” de las empresas estatales a privatizarse o concesionarse (Díaz, 2002).

Esta nueva etapa puede ser considerada como un momento fundador que reconfiguró radicalmente un vasto sector de la actividad estatal (Maldonado Valera y

²⁶ La ley 23.697 de emergencia económica fue promulgada el 15 de septiembre de 1989, un mes después de la ley 23.696 de Reforma del Estado, el orden que prelación que se le da en este trabajo se justifica ya que la ley de emergencia económica pone un fin al capitalismo asistido por el Estado, mientras que la ley de Reforma del Estado se proyecta como una nueva etapa en la relación del Estado con el capital privado. Como así también el desarrollo de las privatizaciones bajo la doctrina del consenso de Washington.

Palma Roco, 2013) quizá con algunos matices que la ortodoxia neoliberal recomendaba como ideales en el esfuerzo reformista. Sin embargo, el gobierno del Dr. Menem consideró fundamental privatizar ciertos activos, considerados como los más atractivos para el sector privado²⁷, antes que encarar un saneamiento de las empresas estatales, como es el caso de Ferrocarriles Argentinos. La premura con que se llevó a cabo la votación de estas dos leyes marco demostró la urgencia por la que atravesaba la economía argentina. Sin embargo este sendero de dependencia lograría encauzar la situación financiera del país, pero a costa de numerosos aspectos institucionales que se dejaron de lado y que le hubieran dado sustentabilidad a ese proceso de reformas. La experiencia internacional sobre privatizaciones argumentaba a favor de mantener acciones en manos del Estado, de realizar las privatizaciones de manera gradual, de valorizar las empresas a través del saneamiento previo, sin embargo estas premisas no fueron tenidas en cuenta (Gerchunoff y Torre, 1996).

En suma, la emergencia económica sancionada en el Congreso Nacional derivó en una acumulación de poder a favor del Poder Ejecutivo, el cual habiendo obtenido el aval de “sujeto a privatización” pudo implementar la política ferroviaria a su libre discrecionalidad. A eso se suma que el Congreso autorizó la ampliación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que de cinco ministros paso a nueve. Este éxito para la administración menemista fue vital con el fin de evitar instancias de veto para los intereses afectados por sus políticas (Gerchunoff y Torre, 1996). Desde el paradigma del neoinstitucionalismo histórico se plantea:

Que las instituciones, por un lado distribuyen poder desigualmente en el sistema político, favoreciendo a ciertos grupos en desmedro de otros, y por otro,

²⁷ Como es el caso de Entel y Aerolíneas Argentinas

afectan las concepciones de los actores sobre sus propios intereses, postulando algunos de éstos como más fácilmente accesibles que otros. (Rossi, A.M.,2003, p.12)

En esa distribución desigual de poder el Congreso Nacional quedó visiblemente desfavorecido, otorgándole al ejecutivo nacional plenos poderes para fijar los marcos normativos en los cuales se diseñarían las privatizaciones por concesión del sistema ferroviario. La conformación de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones pudo haber generado una equilibrio institucional:

Dicha comisión bicameral estaba compuesta por seis senadores y seis diputados y tenía como función el seguimiento del proceso de implementación que tendría lugar en el seno del Ejecutivo. Sus atribuciones fueron las de requerir información y formular propuestas consejos y observaciones, pero no de emitir dictamen vinculante. (Llanos, 1998, p. 753)

Esta herramienta horizontal de control se diluiría con el tiempo, evidenciando que ya avanzadas las reformas, en el sector ferroviario y la implementación de las concesiones a los operadores privados, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones tuvo un desempeño limitado y con escasa incidencia efectiva sobre el seguimiento de las concesiones ferroviarias. Que esto se haya plasmado de esta manera fue funcional al gobierno menemista. Bajo este aspecto Steimo y Thelen (como se citó en Rossi A.M., 2003) plantean cuatro fuentes de dinámica institucional, una de ellas puede ser las:

Modificaciones del contexto económico o en el balance político del poder que pueden producir una situación en la que las instituciones existentes sirvan a

diferentes fines, así como que nuevos actores surjan dentro de ellas, persiguiendo nuevos y propios objetivos” (pp.16-17).

Desde este encuadramiento, el Congreso Nacional delegó en el Poder Ejecutivo una serie de prerrogativas en materia de política económica a través de la cuales el gobierno implementaría la reducción del Estado en la participación de los activos públicos, la transferencia parcial o total de esos activos a concesionarios o grupos económicos. Estas nuevas reglas irán configurando la aparición de nuevos actores, como la Sindicatura General de la Nación o la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria. La primera tendría el monitoreo administrativo de las reformas estructurales dependiente del gobierno nacional. La segunda, tendría la tarea de llevar a cabo la confección de los pliegos técnicos y operativos de las líneas ferroviarias del AMBA, para su posterior concesión al sector privado.

Por lo tanto, en esta etapa el Congreso se caracterizó por ejercer un rol delegativo ante el contexto de emergencia económico, ese lapso favoreció para que el Poder Ejecutivo imprimiera un dinamismo en la implementación de las políticas ferroviarias.

Otro componente que se considera fundamental en este trabajo, son las garantías que la Ley de Reforma del Estado otorgaba a los trabajadores de aquellas empresas y servicios a privatizarse/concesionarse. Esta herramienta se denominó Programa de Propiedad Participada²⁸. Según Díaz (2002) este programa establecía los mecanismos para que los trabajadores pudieran adquirir acciones de las empresas en las que trabajaban. Este programa lo que intento “vender” es que los trabajadores podían ser “capitalistas” y de esa manera sentirse parte del proyecto privatizador. Inclusive se va a observar con mucha más precisión en el próximo capítulo cuáles fueron los instrumentos de contención para los

²⁸ En el caso de las empresas que fueron concesionadas como FE.ME.SA este programa no se aplicó, en el capítulo V se darán las explicaciones pertinentes del porqué de esta decisión.

trabajadores usados en la apertura del sector ferroviario. Este abordaje no es menor, porque en la etapa formativa de la reforma ferroviaria el Ejecutivo Nacional favoreció a aquellos sectores que apoyaran la reforma y excluyó a los sectores más reticentes a la reconversión del sector.

Un segundo punto, dentro las garantías para los trabajadores, era la protección de aquellos. Bajo este aspecto, Díaz (2002) afirma: “se estipula que todos los esfuerzos de privatización deben intentar evitar posibles efectos negativos sobre los trabajadores y la pérdida de puestos de trabajo” (p.80). En la práctica (por lo menos en el segmento de pasajeros urbanos) el espíritu de esta garantía quedaba determinada a criterio del operador privado y de las necesidades operativas, inclusive el Banco Mundial ha girado empréstitos con el objetivo de reducir la planta de FA. En este sentido Felder (2001) sostiene:

El gobierno nacional y el Banco Mundial suscribieron un Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración de Ferrocarriles Argentinos que tendría una fuerte incidencia en las futuras políticas para el sector. El gobierno se comprometía a realizar una drástica reducción de personal de la empresa, financiada con créditos del organismo multilateral, el que a su vez monitorearía estrechamente el proceso de reestructuración del sector. También aquí se anticipaba el proyecto de separación y eventual privatización del transporte metropolitano de pasajeros, que sería públicamente anunciada apenas un año después. (p.156)

Juntamente con la Ley de Reforma del Estado, el gobierno nacional adjuntó el Decreto-Plan 666/89 denominado de Reestructuración Ferroviaria. Según el Decreto 666/89 (como se citó en Felder, 2001) se dispuso de medidas coyunturales destinadas a “racionalizar gastos y disminuir las necesidades de financiamiento”. De hecho el decreto referido se definía entre una segmentación horizontal de la actividad ferroviaria o una

explotación integral, la que se terminó definiendo para la confección del decreto mencionado fue el modelo de concesión integral. Cabe aclarar que la decisión que primó fue la elegida por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, mientras que la presentada por FA privilegiaba la segmentación horizontal²⁹ (Martínez, 2007). Frente a esa disyuntiva el Decreto 666/89 reafirmó el modelo de concesión integral que el Estado adoptaría con relación a la apertura con los concesionarios privados, estableciéndose que:

Dispónese la ejecución de la Ley N° 23.696 en FERROCARRILES ARGENTINOS por la modalidad de Concesión Integral de Explotación de líneas o sectores de la Red Ferroviaria Nacional. Se entiende por Concesión Integral de Explotación aquella en la cual la concesionaria asume, en el sector objeto de la contratación la explotación comercial, la operación de trenes y atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura y equipos y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias. En los casos en que no sea posible implementar la Concesión Integral de Explotación se recurrirá a concesiones parciales de servicios. (Decreto N° 666. 1989, art. 4°)

Siguiendo con este decreto, Martínez (2007) considera que el artículo 9° es clave para promover la modificación de las reglamentaciones operativas hasta entonces vigentes, permitiendo a los concesionarios proponer modificaciones. En ese sentido el Decreto N° 666 (1989) concluye:

²⁹ Martínez (2007) plantea tres tipos de concesiones bajo este esquema: Concesiones para operar servicios sobre la infraestructura de FA, pagándole un peaje, con material rodante alquilado a FA o incluso incorporado por el inversor privado. Un segundo tipo, a través de concesiones de mantenimiento de la vía, en que un concesionario mantendría la infraestructura y sería retribuido con el pago de un peaje por el uso que de ella harían las entidades operadoras, y como último modelo de concesión, concesiones de locomotoras y vagones, en las que un concesionario recibiría parte de la flota de FA y también las instalaciones para mantenerla. Dicho concesionario mantendría ese parque y lo alquilaría a las empresas operadoras. (p.234)

Créase una comisión "ad hoc", con el fin de proponer modificaciones al Reglamento General de Ferrocarriles y al Reglamento Interno Técnico Operativo, aplicable a las concesionarias. El reglamento general permitirá la incorporación de nuevas modalidades de explotación técnica, surgidas de la evolución tecnológica que posibiliten el logro de una explotación más económica o eficiente del sistema. A tal fin, los concesionarios podrán proponer al Ministerio de Obras y Servicios Públicos las reglamentaciones adecuadas en sustitución del Reglamento Interno Técnico Operativo vigente en Ferrocarriles Argentinos y cualquier otro tema que sea necesario suprimir, modificar o aclarar con el fin de que no interfiera con los objetivos de la concesión. (art.9°)

Más allá de los considerandos de Martínez (2007), existen otros artículos del decreto que son relevantes para destacar el camino elegido por las autoridades públicas en la consecución de sus objetivos fiscales, como por ejemplo, prescribe la intervención de la empresa FA con el objetivo de reducir las necesidades financieras de la empresa estatal y el incremento de la recaudación del servicio de pasajeros del AMBA y el control férreo de la evasión (Decreto N°666, 1989). Posteriormente, la situación económica volvería a generar un estallido hiperinflacionario a fines de 1990, con lo cual las privatizaciones tomarían una dinámica mucho más profunda, acelerando los plazos para la adjudicación a concesionarios privados la explotación de los ramales urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires a través de los decretos N° 502/91 y N° 1143/91, el primero escindía de la operatoria de FA a los trenes urbanos del AMBA creándose una nueva empresa estatal FEMESA³⁰ (Decreto N°502, 1991).

El segundo decreto, aprobaba el marco para la concesión integral tanto de FEMESA como de la red de Subterráneos de Buenos Aires (Decreto 1143, 1991).

³⁰ Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima

Estos sucesos se ampliarán en el capítulo V de este trabajo final, en donde se describirá el proceso, los actores involucrados teniendo presente el rol institucional y la confección de las reglas tanto formales e informales que guiaron el proceso.

Capítulo 4: La reacción sindical frente al desarrollo de las reformas en el sector ferroviario

Si el Poder Ejecutivo representado por el Partido Justicialista tuvo que acreditar su plan de reformas ante la comunidad de negocios internacional y local, la tarea ante la esfera sindical no iba a ser diferente. Sin embargo, el gobierno menemista tuvo una clave en su favor, supo dividir a las diferentes facciones sindicales favoreciendo a ciertos actores gremiales y confrontando a aquellos que planteaban objeciones al modelo reformista. La ya aprobada reforma del estado (en la cual se adjuntó el decreto 666/89) puede ser ubicada como el puntapié inicial de las políticas públicas en el sector ferroviario. A partir de allí se empezarían a configurar los procesos formativos³¹ en el sector ferroviario, como menciona Peters (2003) al referirse a la formación institucional:

Dentro del institucionalismo histórico tal vez lo más importante en el tema de la formación sea la definición de cuando se produce la creación. La elección de la fecha pertinente a partir de la cual se considerarán los futuros desarrollos será decisiva para sostener que esas normas iniciales perdurarán y moldearán las posteriores políticas que se sigan. (p.105)

Por eso esta etapa es crucial para describir el futuro de las reformas ferroviarias, en donde el gobierno nacional aprovechará las oportunidades con el fin de acelerar las privatizaciones por concesiones. Por un lado las leyes que el Poder Legislativo sancionó,

³¹ Se utiliza el concepto de «procesos formativos» para indicar la sanción de las leyes y decretos que sirvieron al desarrollo de las políticas de reestructuración ferroviaria.

en la etapa de emergencia y delegativa³², con el propósito que el Ejecutivo tuviera amplias facultades. En el plano sindical se encargó de sumar a las estructuras gremiales del sector ferroviario en la redacción del decreto 666/89 y a las cámaras empresariales de la rama ferroviaria a través de sus empresarios. Los convocó en funciones interventoras dentro de FA, como así también en el diseño de lo que sería la futura empresa estatal de trenes metropolitanos. Esta tríada -Gobierno, sindicalistas y empresarios- participarían activamente en el entramado de las concesiones ferroviarias del AMBA. Sin embargo los usuarios no tuvieron ninguna participación en el decreto 666/89 y a pesar de eso resultaron afectados por las sucesivas huelgas, y el enfrentamiento del gobierno con las bases ferroviarias.

En el sector ferroviario es posible mencionar una serie de sindicatos agrupados según su especialidad. La Fraternidad fue constituida en 1887, en ella se agrupan los maquinistas y conductores de trenes. A está le sigue la Unión Ferroviaria fundada en 1922, dicho gremio era el más numeroso durante el conflicto de 1990 y 1991 y su área de influencia abarcaba personal de trenes, cambistas, empleados de vías y obras, de talleres y depósitos, y administrativos. Y por último se encuentran la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos que desempeñaba tareas jerárquicas y la Asociación Señaleros Ferroviarios Argentinos que nucleaba a personal de señales ferroviarias (Lucita, 1999).

Algunos de estos actores tuvieron un rol institucional³³ en la confección del Decreto 666/89 de Reestructuración ferroviaria, cuando se refiere a algunos actores es porque solo las cupulas sindicales de estos cuatro gremios participarían en la elaboración de este decreto (Duhalde y Ventrici, 2013). Serían las bases provenientes de La

³² Según Gerchunoff y Torre (1996) la etapa delegativa fue un proceso en el cual el Congreso Nacional delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por decreto los detalles de las nuevas políticas.

³³ Me estoy refiriendo a la participación como mesa de enlace del sector ferroviario.

Fraternidad³⁴ en su gran mayoría aunque también se sumarían miembros de la ASFA y la ADPFA y en menor medida algunas seccionales nucleadas en la UF, quienes se opondrían a la iniciativa del Ejecutivo formalizada bajo el decreto 666/89.

Para entender el conflicto encarnado con la huelga de 45 días realizada entre febrero y marzo de 1991, se requiere describir la escisión de la CGT que se produce en 1990 en dos facciones (aunque Fair, 2008 señala tres facciones), la primera, vinculada estrechamente a las reformas estructurales planteadas por el Gobierno justicialista, llamada CGT San Martín³⁵ cuyo máximo exponente sería Guerino Andreoni. La oposición a este sindicalismo estuvo formalizada por la CGT Azopardo liderada por Saúl Ubaldini, quien aparte de brindar una resistencia acérrima a las medidas tomadas por el gobierno radical, ahora se oponía decididamente a los procesos de privatización de los activos estatales.

El sector ferroviario no quedaría exento de estas divisiones y claramente el que sacó un provecho considerable en la confección del decreto 666/89 sería la Unión Ferroviaria encabezada por el secretario general José Pedraza quien declararía que (como se citó en Duhalde y Ventrici, s.f.) “participó plenamente en la elaboración del decreto”. Algunos artículos de este decreto serían los más conflictivos e incidieron en la agudización de las luchas que encabezarían las bases de los cuatro gremios ferroviarios. Según el Decreto 666 (1989) es posible destacar los siguientes artículos:

³⁴ La Fraternidad fue constituida el 20 de junio de 1887 por un pequeño grupo de maquinistas y fogoneros del Ferrocarril Oeste. Adquirió la forma de Sociedad de Resistencia, ante la imposibilidad de lograr el reconocimiento para su actividad gremial y social, que no era reconocida por el régimen conservador, solo a partir de 1889 el presidente Juárez Celman reconocería el estatuto de dicho gremio. La Fraternidad es la primera organización sindical nacional y fue un importante apoyo para el desarrollo del movimiento sindical del interior argentino.

³⁵ Fair (2008) profundiza esta división en tres facciones: la primera se denominó los «amigos» nucleados en la CGT San Martín los cuales brindarían un apoyo incondicional al proceso de reformas, este sindicalismo estaría representado por los gremios del Personal Civil, mecánicos, construcción, telefónicos, seguros, ferroviarios, lucifercistas, petroleros, mercantiles, entre otros. Una segunda facción sería caracterizada como los «Elefantes», que liderados por el histórico secretario de la Unión Obrera Metalúrgica, Lorenzo Miguel, aprovecharán para «golpear y luego negociar», y los opositores que, desde la CGT Azopardo se opondrán a las reformas neoliberales.

- — Ordénase a la Intervención de FERROCARRILES ARGENTINOS el cumplimiento de un Plan de Coyuntura para los próximos CIENTO OCHENTA (180) días, plazo durante el cual deberá proceder a:

- a). Racionalizar los gastos de explotación, en particular los de combustibles e insumos revisión de contratos de servicio y adquisiciones. viáticos, horas extras y recargos.

- c)Racionalizar los servicios de trenes de pasajeros interurbanos.

- d)Racionalizar los servicios de trenes de pasajeros urbanos y suburbanos en horas nocturnas.

- e) Transformar la estructura burocrática superior de la Empresa produciendo una descentralización de funciones que optimice la eficiencia operativa. (art.1)

- — Limítase el aporte del TESORO NACIONAL, durante el plazo establecido en el artículo anterior, al monto de los gastos totales de personal de la Empresa. Los recursos genuinos ingresados financiarán el total de los gastos de funcionamiento y las inversiones previstas. (art. 2)

- — Instrúyase a la Intervención de la Empresa para que, en la ejecución del Plan de Coyuntura, cumpla los siguientes objetivos:

- a) Fuerte disminución de la necesidad de financiamiento de la Empresa.

- b) Incremento del transporte de cargas y de los ingresos correspondientes.

- c) Incremento de la recaudación del servicio de pasajeros urbanos y suburbanos mediante un enérgico control de la evasión. (art.3)

- — Constitúyese una Comisión Asesora, a los efectos de la participación en los procesos licitatorios, integrada por DOS (2) representantes de FERROCARRILES ARGENTINOS, DOS (2) de la SECRETARIA DE TRANSPORTE, TRES (3) de las organizaciones sindicales ferroviarias y TRES (3) de los sectores empresarios. La Comisión dependerá directamente de la Autoridad de Aplicación y deberá Informar permanentemente a la Comisión Bicameral creada por el artículo 14 de la Ley 23.696. (art. 7)

Si se observa cada uno de estos artículos es posible inferir que La Fraternidad y la APDFA serian desfavorecidos con este decreto. Ya que por un lado La Fraternidad nucleaba a los maquinistas y conductores de trenes y la racionalización de los servicios interurbanos y suburbanos afectaba directamente a ese sector. Por el otro, el personal jerárquico o de dirección nucleado en la APDFA iba a ser desafectado de Ferrocarriles Argentinos y transferido a otras entidades gubernamentales como la Dirección General Impositiva (D.G.I). El art. 3° del decreto 666/89 al reducir los aportes del tesoro para el financiamiento de FA, también afectó la recomposición salarial exigida por los trabajadores ferroviarios, y esto fue uno de los principales motivos que derivaron en las sucesivas movilizaciones y huelgas de las bases ferroviarias (Lucita, 1999).

Un observador “privilegiado” de estas dramáticas consecuencias para los trabajadores ferroviarios es el Sr. Juan Carlos Cena, él detalla como fue el proceso por el cual personal de la APDFA fue desplazado hacia otras dependencias estatales:

Los primeros ferroviarios desplazados, fueron 1500 técnicos trasladados a la D.G.I. Técnicos especializados en electrificación de vía, en planificación, en locomotoras diésel, señalamiento, comunicaciones, todos, sin miramiento fueron separados y luego trasladados. Hecho que ocurrió en todo el país. Se descartaba el

conocimiento del que se hablaba más arriba. Eran tiempos de descartes. La Unión Ferroviaria a través de sus dirigentes nacionales presionaron a la Jefatura de Ferrocarriles Argentinos, para que los trasladados sólo fueran de APDFA. El decreto decía “personal ferroviario”, no especificaba gremio (...). (Cena, 2008, p.288)

Bajo esta afirmación, el gobierno nacional no solo pretendía ajustar las variables económicas solicitadas por los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional³⁶ a fin de revertir la situación inflacionaria y achicar la brecha deficitaria, sino que también se imponía una reestructuración en la cultura laboral, la cual se asocia a un nuevo enfoque institucional, en donde los patrones de flexibilidad laboral y polivalencia funcional serán las nuevas reglas en las cuales los trabajadores ferroviarios deberán “*aggiornarse*”. En este sentido, Lucita (1999) describe:

Solo un pequeño núcleo comprendía que las privatizaciones incluirían la clausura de numerosos servicios, cierre de talleres y depósitos en gran número y clausura de ramales. Pero nadie se planteaba que habría un cambio en la cultura organizacional del trabajo, que en forma abrupta y sin mediaciones se pasaría de las tradicionales formas europeas (construidas en torno al saber de los trabajadores, respetuosas de las profesiones y de la especialización de tareas) a las americanas (más despersonalizadas, centradas en la multifunción, en la incorporación de tecnologías ahorradoras de costos laborales, en la automatización de los procesos operativos, etc.). (p.19)

³⁶ Según Duhalde y Ventrici (2013) el Banco Mundial colaboró con el gobierno nacional en la reestructuración de la estructura empresarial y dividiéndola en segmentos los cuales deberían adjudicarse a consorcios privados. Duarte, M. (2002) también explica que el financiamiento para los programas de retiro voluntario también fue realizado con créditos otorgados por el Banco Mundial, del Banco de la Nación Argentina, aportes del Tesoro Nacional y de las empresas.

Bajo este esquema de ideas y en un contexto de absoluta desregulación, es donde se empieza a configurar un orden de reglas o instituciones tendientes a lograr tales objetivos. Al formularse los esquemas de concesión se fue haciendo más notorio que las nuevas reglas irían operando en favor de los operadores privados, y específicamente en los convenios colectivos, es decir, se tuvo en cuenta primero a los grupos oferentes que a los trabajadores. Al respecto las cúpulas gremiales del sector ferroviario fueron firmando con los nuevos operadores convenios colectivos sin obreros, esto es, se modificaron las condiciones laborales antes de que se transfirieran a los trabajadores a las concesionarias privadas. Ésto derivó en que los primeros perdieran derechos que se habían conquistado durante la gestión estatal (Lucita, 1999).

Posteriormente al conflicto (desde el año 1993) surgirían cooperativas ferroviarias que en algunos casos estaban asociadas a la UF o LF, en donde los trabajadores no gozaban de los mismos convenios colectivos que el resto convenionado, según el gremio, y aun así debían aportar la cuota sindical como afiliado autónomo (“Quien mató a Mariano Ferreyra”, 2013).³⁷ El ala “participacionista” de las reformas estructurales en el sector ferroviario fue hasta inclusive favorecida en lo que Fair (2008) ha denominado como “incentivos selectivos”. Más concretamente estos incentivos iban desde la participación accionaria, a través de los Programas de Participación Participada³⁸ contemplados en la Ley de Reforma del Estado, (cerca al 10%) de las empresas privatizadas, sino que también en la ubicación dentro del directorio de estas empresas. El diario Página 12 (como se citó en Fair, 2008) afirmaría: “el sindicalista ferroviario Adolfo Arguello será encolumnado en el directorio del ferrocarril Ferro Expreso Pampeano

³⁷ Película documental que explica la trama de las tercerizaciones en el sector ferroviario. Esa cita se extrae entre 1h 6 minutos y 1h 8 minutos, en donde el periodista entrevista a José Pedraza.

³⁸ Cabe aclarar que al momento de escindirse FA de las operaciones suburbanas de pasajeros y conformarse FeMeSa, esta última fue eximida de participar en los PPP. Debido a que la empresa no fue privatizada, sino que se trató de una concesión administrativa.

(Rosario- Bahía Blanca) y Santos Reali será nombrado director y José Hernández gerente general de FEMESA”(p.4).

La llegada de Domingo Felipe Cavallo al Ministerio de Economía y la posterior absorción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en dicho ministerio imprimió una nueva dinámica en la implementación de las concesiones ferroviarias metropolitanas. A lo largo de las sucesivas huelgas ferroviarias efectuadas entre 1990 y 1991, los reclamos de las bases ferroviarias estuvieron pautados por la recomposición salarial y la reincorporación de los trabajadores cesanteados. En la perspectiva gubernamental y en vistas de las elecciones legislativas de medio término a realizarse en 1991 la estabilización monetaria era una prioridad. Con ese objetivo político- económico el llegado ministro de economía, Domingo Cavallo, diseñó un plan de estabilización denominado “Plan de Convertibilidad”. Según Lucita (1999):

El plan de convertibilidad, a partir de su sanción con fuerza de ley el 27 de marzo de 1991, redefinía los términos del ajuste estructural. El acento se pondría ahora en cerrar el déficit fiscal. Esto tendría consecuencias directas para las reivindicaciones ferroviarias. La ley de convertibilidad da respaldo en dólares a la totalidad del circulante emitido. Como va acompañado por una paridad cambiaria fija, en la práctica se convierte en un corset para el gasto público, y hace que la emisión monetaria se vea reducida a su mínima expresión. (p.71)

No solo se observa la instauración de reglas formales – Ley de Convertibilidad- y procedimientos tendientes a generar señales a los acreedores e inversores externos y locales (posibles interesados en las concesiones y proveedores vinculados al ferrocarril), sino que para lograr el apoyo de las estructuras sindicales el Dr. Menem instrumentara una serie de reglas informales. Estas reglas informales marcarán la relación sindico-

gubernamental. Desde esa perspectiva Fair (2008) afirma: “el gobierno dispondrá una intervención en el organismo regulador de los fondos de las Obras Sociales (ANSSAL)³⁹” (p.4). Entre los directores de los obreros nombrará al ferroviario Armando Matarazzo, vinculado a la Unión Ferroviaria (Fair, 2008). Según el diario *Ámbito Financiero* y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (como se citó en Fair, 2008) el mecanismo de recaudación consistiría en que el 3% del salario bruto del empleado y el 6% del empleador debía ser gravado, vía el Ministerio de Trabajo, a la obra social sindical.

La coyuntura crítica caracterizada en los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 creó las condiciones necesarias para que los cupulas sindicales se adaptaran al cambio ofrecido por la administración menemista, es decir, si Ubaldini representaba la defensa de las empresas estatales y en consecuencia el déficit y la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores, el camino inverso estaría dado por la CGT oficialista en donde la privatización de los activos públicos iba a conllevar a la estabilización monetaria. A eso hay que agregar que las ideas que dominaron en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones estaban quedando desfasadas, dando lugar a conceptos como la desregulación de empresas y sectores de la economía, liberalización de los flujos financieros y comerciales. Este nuevo cumulo de ideas provenientes de organismos de

³⁹ Según Fair (2008), la ANSSAL fue creada por la Ley 23.661 en enero de 1989, es una entidad con autarquía financiera y administrativa que funciona en el ámbito de la Secretaria de Salud nucleando a 331 Obras Sociales. Al poco tiempo de asumir Menem, en el año 1990 es designado interventor de la ANSSAL el sindicalista del gremio Hotelero y Gastronómico Luis Barrionuevo. Éste confesó haber aportado un millón de dólares a la campaña presidencial de Menem, sin embargo, la personalidad extrovertida de Barrionuevo le costo el puesto de interventor de la administración nacional de seguro de la salud al declarar públicamente que «trabajando nadie hace plata». Esto motivó a que Menem lo desplazara como interventor y posteriormente los gremios gastronómicos, textiles y cárnicos abandonaran la CGT San Martín. Según Fair (2008) esto no implicó que Barrionuevo se pasara al bando contrario nucleado en la CGT Azopardo. El propio Barrionuevo en una entrevista realizada al Diario Clarín (8/7/1991) afirmaba “soy uno de los pilares del triunfo de Menem, lo cual no me adjudica ningún derecho para exigirle nada al presidente, es más sigo apreciando a Menem”. En concreto, el desplazamiento del líder gastronómico no modificó la asignación de fondos a este organismo, según la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, los fondos anuales de la ANSSAL fueron de 3.733 millones de dólares en 1991 pasando a 3.927 millones de dólares en 1995. Paralelamente, los fondos de la ANSSAL fueron distribuidos de manera discrecional y en ausencia de mecanismos de transparencia y control estatal.

crédito como el Banco Mundial fueron determinantes para la trayectoria de las reformas ferroviarias. Algunas de ellas serían financiadas y formuladas por este organismo, aunque el Estado Nacional se reservó el derecho de cómo implementarlas. Apoyando este análisis, Lucita (1999) agrega:

Recién cuando el gobierno, con el apoyo del B.M., demostró que la política de privatizaciones era parte de un plan más general y que no tendría marcha atrás, dieron su apoyo⁴⁰ y luego se lanzaron a una disputa desenfadada por apropiarse de partes del negocio, asociados con las cúpulas sindicales. (p.40)

Menem no solo se valió de la escisión dentro de la CGT (CGT Azopardo y CGT San Martín) sino que también profundizó la división entre los mismos gremios ferroviarios a fin de modificar su comportamiento. Esto se evidenció en sindicatos como La Fraternidad y la Unión Ferroviaria. En este sentido La Fraternidad era un sindicato que contaba con una estructura democrática, en donde sus autoridades eran elegidas anualmente en elecciones secretas y obligatorias, la rotación permanente de sus dirigentes, como así también la participación y decisión de los afiliados (Vecchi, 2012). En contraste con la estructuración sindical del gremio, la Unión Ferroviaria había pasado por una transformación que se plasmó en la modificación de su estatuto en los últimos años del gobierno de Alfonsín. Según Vecchi (2012) esa modificación “que se aprobó fraudulentamente, eliminaba virtualmente la democracia interna de esa institución y eternizaba en sus sillones a la conducción encabezada por Pedraza” (p. 29). Bajo esa perspectiva es posible sostener que la lucha sindical fue sostenida por las bases

⁴⁰ Lucita (1999) menciona tanto a sindicatos del rubro, como a la Cámara que agrupa a los industriales ferroviarios, cuyo vicepresidente y presidente de Materfer S.A fue E. Nava, también sería interventor, durante el conflicto con las bases ferroviarias, de Ferrocarriles Argentinos.

ferroviarias de La Fraternidad, en contraste con el número de seccionales de la UF que participaron de las movilizaciones y huelgas⁴¹.

Las sucesivas huelgas que duraron 45 días tenían como objetivo doblegar a las autoridades gubernamentales en su política emprendida representada por la racionalización de los servicios de larga distancia y privatización del resto de los ramales de FA. No solo se trató de un reclamo por mejores salarios e incorporación de personal cesanteado o transferido a otros organismos estatales, sino también en defensa de los servicios ferroviarios y el patrimonio involucrado. En ese contexto el gobierno justicialista recrudesció su postura a través de la reglamentación del decreto 2184 del año 1990 tenía como función regular las huelgas y garantizar servicios mínimos en el transporte público, entre ellos el sistema ferroviario. Sin embargo, la apreciación de las bases era que si acataban la conciliación obligatoria⁴² las cupulas sindicales iban a aceptar los condicionamientos de las autoridades de aplicación (el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos).

No obstante ese panorama, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) apostó a un recrudescimiento de la protesta ferroviaria, tomando decisiones para “salir de paso” del problema ferroviario, Menem pronunciaría “Ramal que para, ramal que cierra”, esto suponía un “contra paro” y no solo suponía un enfrentamiento con las bases ferroviarias, sino también con los usuarios. Esta medida fue rechazada por las cupulas gremiales que hasta ese momento habían brindado un apoyo explícito a las reformas formuladas por el PEN.

⁴¹ Según Lucita (1999) en los primeros 12 días de huelga (24 de febrero de 1991) se encontraban en paro por tiempo indeterminado 69 seccionales de La Fraternidad, 8 de ASFA y 3 de la Unión Ferroviaria. Este gremio contaba con 220 seccionales a lo largo del país.

⁴² Según Lucita (1999) es un recurso legal según el cual las partes deben retrotraer las medidas implementadas a una situación idéntica a la existente antes de comenzar el conflicto.

Esta medida reforzó la creencia de que el cierre preventivo de los ramales hasta su privatización iba a favorecer al gobierno y a debilitar el movimiento huelguístico. Este pensamiento forzó la salida del Interventor de FA, E. Nava, el cual tenía una postura negociadora y abierta al diálogo, asumiendo en su reemplazo a Edmundo Soria quien posteriormente se transformaría en presidente de la nueva empresa estatal FeMeSa. La confrontación con las bases también se plasmó desde lo discursivo e ideológico. Tanto el gobierno nacional como las cúpulas gremiales apelaron a descalificar a las bases gremiales con términos como “rebeldes”, “anarquistas” o son de “izquierda”, intentando cambiar la marea de la opinión pública respecto de las huelgas, esto tampoco dio resultado.

La ofensiva gubernamental se caracterizó por liquidar aquellos derechos que habían obtenido los trabajadores ferroviarios. La “burocracia” y el gobierno, que compartían la dirección de la Obra Social, aprovechando la coyuntura del conflicto, habían dispuesto borrar de un plumazo PROSAFE⁴³, con lo que asestaban otro duro golpe a los trabajadores” (Vecchi, 2012, p.154).

Otro proceso de una relevancia trascendental con el fin de abrirse paso del conflicto ferroviario fue la creación, por decreto N° 502 de marzo de 1991, de la empresa estatal FeMeSa que iba a prestar los servicios de trenes urbanos y suburbanos del AMBA. El presidente Menem (como se citó en Vecchi, 2012) “admitió que la nueva estructura, base de la posterior privatización, se adopta en respuesta al paro”. Sin embargo, esta afirmación tiene otras implicancias y hace referencia a decisiones tomadas antes de las huelgas ferroviarias, es decir, decisiones pasadas que incidieron en la separación de los ramales urbanos y suburbanos del resto de FA. En primer lugar, la conformación de

⁴³ Según Vecchi (2012), en 1987, una afortunada iniciativa había logrado aminorar el estado de colapso al constituirse PROSAFE (Programa de Salud Ferroviario), que con pocos recursos permitía brindar a una inmensa cantidad de afiliados activos y jubilados del gran Buenos Aires, una buena atención primaria, un servicio de emergencia médica y talleres de atención psicológica a protagonistas de accidentes.

FeMeSa tiene sus antecedentes en lo que fue la Gerencia de Línea Metropolitana de 1980 (Martínez, 2007). En segundo lugar, apenas tomado funciones el gobierno de Menem se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial denominado Memorándum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria⁴⁴. Este acuerdo “preveía la formación de una empresa integrada por Ferrocarriles Argentinos, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, que quedaría a cargo de los servicios metropolitanos de pasajeros que podían ser concedidos” (Felder, 2001, p.161).

Por lo tanto, la huelga ferroviaria fue un motivo adicional para la conformación de esta empresa estatal, debido a que hubo decisiones pasadas que gravitaron en la institucionalización de FeMeSa. También existe una realidad que debe puntualizarse y es que el sindicato en general se encontraba debilitado y fragmentado, existía una problemática mucho más profunda que el mero reclamo salarial, la nueva institucionalidad imperante donde la flexibilidad laboral se imponía en las relaciones laborales, Campos y Lira (2011) puntualizan:

El sindicato como institución se vio fuertemente debilitado ante la baja en las tasas de afiliación y el desempleo imperante⁴⁵; a su vez, los cambios en el sector productivo engrosaron el sector de servicios, el cual contaba con una tradición histórica de clase mucho menos combativa. (p.8)

La reforma del sector ferroviario va más allá de un simple reestructuración en las relaciones Estado- Empresas privadas, sino que redefine las nuevas relaciones laborales en

⁴⁴ Contemplado en el decreto 2.740 de diciembre de 1990.

⁴⁵ Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) al asumir la presidencia Menem, este recibiría un desempleo alrededor de un 7,5% de la población económicamente activa, estos indicadores se irían incrementando con los procesos de privatización de activos estatales y la apertura de las importaciones registrándose en el año 1993 una tasa de desocupación en el orden del 9,6%, incrementándose en 1994 en un 11,4%. Posteriormente, con la crisis del «efecto tequila» en México la desocupación alcanzaría un máximo en el orden 17,5%.

donde los sindicatos del sector se adecuarán a las nuevas reglas laborales, fomentando el cooperativismo y la tercerización laboral. De hecho, según el Banco Mundial (como se citó en Martin, 2002) “las serias reducciones en el empleo ferroviario y el mayor uso de mano de obra a contrata no son subproductos sino objetivos centrales de la privatización” (p.20). Esta reconfiguración laboral y el esquema de subcontratación tenía como finalidad reducir los costos laborales y operativos del ferrocarril y volverlo por ende competitivo.

Los créditos otorgados por el Banco Mundial al gobierno nacional para reducir la planta de personal de FA también contaban con la provisión de oportunidades para que los ferroviarios se establecieran como pequeños proveedores de sus antiguos empleadores (Martin, 2002). Sin embargo, en la práctica esas iniciativas de “emprendedorismo” fueron insuficientes, de acuerdo con La Fraternidad (como se citó en Martin, 2002):

La gran mayoría se establecieron inicialmente como miniempresas que no tuvieron éxito, porque se hallaban estrechamente vinculadas a los ferrocarriles. Esta gran mayoría de trabajadores se halla hoy día sin empleo. El Estado no ha organizado jamás programas de formación para los trabajadores que habían estado empleados en la industria por periodos de 15 o 20 años. Es asimismo cierto que lo que anteriormente era un puesto de trabajo seguro no lo es hoy día, factor que ha destruido nuestra identidad como especialistas, en una industria en la que el 70% éramos hijos o nietos de maquinistas. (p.20)

En conclusión la lucha gremial llevada a cabo por las bases ferroviarias no llegó a influir de manera decisiva en el rumbo de las privatizaciones y las ideas esbozadas por organismos como el Banco Mundial y la reconfiguración de fuerzas en las cúpulas gremiales de la rama ferroviaria dieron sustento a las reformas del sector. A su tiempo Menem pudo recompensar al sindicalismo participacionista otorgándoles la concesión con

subsidio del Belgrano Cargas, condonación de deudas con las obras sociales, participación accionaria en las empresas de capitalización como las AFJP, como así también participación en el directorio de FeMeSa.

El próximo capítulo se dedicará a describir la creación de FeMeSa como empresa encargada de la reestructuración de los servicios metropolitanos antes de su entrega a los futuros concesionarios privados.

Capítulo 5: La creación de FE.ME.SA como preludio a la concesión de los ferrocarriles metropolitanos.

La creación de esta empresa estatal tuvo sus orígenes, como se mencionó en el capítulo 4, en la huelga ferroviaria organizada a través de las bases ferroviarias. Dentro de las atribuciones que le fueron concedidas a través de la ley de Reforma del Estado, el gobierno encaró la separación de los ramales urbanos y suburbanos en el AMBA del resto de los servicios ferroviarios, como fase previa a la concesión al sector privado. Esto en términos de políticas públicas demostraba que el gobierno nacional ya había definido cuál iba a ser el destino de los trenes metropolitanos, como así también el modelo de gestión a implementarse y que el rumbo de las concesiones no iba a ser impedido por las huelgas. También desde la perspectiva neoinstitucionalista histórica la conformación de las reglas va a ir por un sendero de dependencia en donde se privilegiará la relación con los futuros operadores privados en desmedro de la capacidad regulatoria que el Estado debía garantizar.

La primera herramienta jurídica que se usará en este capítulo es el Decreto Nacional 502 de marzo de 1991. Entre los considerandos del decreto se destaca que “(...) la constitución de la nueva empresa que se propone no constituye sino una necesaria y conveniente etapa intermedia para alcanzar la privatización por concesión (...)” [Decreto N°502,1991]. Otro de los puntos que se consideran fundamentales en este decreto es el art. 22°, es el que se especifica la fiscalización de la sociedad en donde intervendría la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) a través de sus síndicos (Decreto N°502, 1991). Cabe destacar según Díaz (2002) que a la SIGEP le es conferido el monitoreo administrativo según la ley 23.696 de Reforma del Estado. Sin embargo este estatus conferido por la ley va a colisionar con la premura exigida por el Ministerio de

Economía, Obras y Servicios Público. Esto puede constatarse en el diario Página 12 del 27 de agosto de 1991, el cual (como se citó en Felder, 2001) afirma:

Tanto la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) como la Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviarias y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones objetaron muchos de los puntos de las licitaciones. En algunos casos, sus argumentos fueron directamente desoídos, en otros, estos organismos terminaron aceptando las condiciones planteadas por el Poder Ejecutivo, para no poner obstáculos que pudieran demorar el proceso. En agosto de 1991 la SIGEP fue desjerarquizada, pasando a depender de la Secretaría de Planificación. Como consecuencia de esto, renunciaron sus titulares. El ministro Cavallo sostenía que el organismo demoraba las privatizaciones y que su intervención era innecesaria, ya que lo actuado por el Poder Ejecutivo era supervisado por la Comisión Bicameral⁴⁶.(p. 163)

Esto plantea otro problema inherente a la premura por concesionar y es el de las capacidades estatales para imponer unas reglas que estructuren el comportamiento de los diversos actores interesados por las concesiones. Sin embargo este planteo genera otro interrogante, respecto de si estaba interesado el Poder Ejecutivo en resolver los déficit en materia institucional⁴⁷ o la situación económica y fiscal era tan apremiante que lo primero se pasó a un segundo plano. Estos planteamientos se verán en un próximo capítulo, pero merece la reflexión porque la conformación de FE.ME.SA no escapa de esta lógica en donde los contrapesos institucionales contemplados en la ley 23.696 quedaron a discrecionalidad de la máxima autoridad de aplicación de la norma.

⁴⁶ Hace alusión a la bicameral de Seguimiento de las privatizaciones y reforma del estado.

⁴⁷ Este concepto es trabajado por Oscar Oszlak (2004) en Privatización y Capacidad de regulación estatal.

La operación de FE.ME.SA estuvo signada por un retroceso en los parámetros de servicios y calidad, eso se evidencia en una merma de pasajeros transportados: de 274 millones en 1990 a 209 millones en 1991, esto implicó un descenso del 24% en la demanda⁴⁸ (Peláez, 2013). Algunos como Peláez (2013) o “En el Subte”⁴⁹ (2014) consideran que esos parámetros de servicio fueron deliberadamente modificados con la intención de provocar resultados favorables una vez que los operadores tomaran el control de las líneas. Ese proceso de deterioro y desinversión se denominó “efecto femesa”. En tales circunstancias es interesante citar lo afirmado “**En el Subte**” (2014):

Lejos de constituir una decisión del entonces gobierno para fortalecer la gestión de las líneas metropolitanas, la empresa fue concebida como una administración provisoria que gobernara el sistema en su transición de apertura al capital privado. FEMESA jamás realizó inversiones en el servicio, ni adquirió o reparó material rodante.

Como muestra de su transitoriedad, jamás aplicó un esquema de colores propio, sino que se limitó a aplicar su logotipo corporativo en un puñado de unidades, llegando la mayoría de ellas a la privatización con el logo de Ferrocarriles Argentinos en sus laterales.

Su gestión estuvo marcada por un constante deterioro del estado de la infraestructura ferroviaria y del material rodante. La operación fue exitosa pues legitimó la entrada de las operadoras privadas, que al tomar posesión del sistema entre 1994 y 1995 realizaron un shock de inversiones -la mayoría de ellas en

⁴⁸ Es posible considerar otros factores que incidieron en esa merma de pasajeros, como por ejemplo la utilización de colectivos “truchos” que proliferaron durante los meses de las sucesivas huelgas ferroviarias. Tanto los colectivos clandestinos como los habilitados por las autoridades competentes representaban un alto costo para los usuarios en comparación a los otros medios de transporte.

⁴⁹ Portal “en el Subte” <https://enelsubte.com/noticias/el-efecto-femesa/>

señalética, reparaciones de material rodante y nuevos esquemas corporativos- que marcó un fuerte contraste con los últimos años de la gestión estatal. (p.4)

Lo que si se produjo fue un saneamiento de la empresa antes de su transferencia a los concesionarios privados. Este proceso según Basualdo y Azpiazu (como se citó en Duhalde y Ventrici, 2013) consistió en un: “fuerte saneamiento del sector realizado por el Estado antes de su traspaso a manos privadas. Se refiere a los despidos masivos de trabajadores como condición para que las empresas privadas se hagan cargo de los servicios” (p.12). Al respecto, Laguigue (1994) sostiene que la reducción de personal de FE.ME.SA paso de los 21 mil agentes en 1991 a los 10 mil agentes dos años después. Lo que puede inferirse de esta situación es que esta estrategia de reducción de personal estuvo asociada a la disminución de los costos operativos que tendrían los concesionarios privados una vez ganadas las licitaciones. Como se verá en el siguiente apartado, la lógica de las concesiones en el área metropolitana era que el ganador de la licitación solicitará el subsidio más bajo. En ese contexto la mano de obra fue un costo que el operador tuvo en cuenta a la hora de solicitar el subsidio más económico.

También la separación de los ramales urbanos y suburbanos del resto de FA sirvió para reducir las necesidades financieras que requería toda la operatoria (entendiéndose por esta, ramales de carga e interurbanos). Según la Laguigue (1994): “el déficit tradicional de los servicios en conjunto ha sido aproximadamente doscientos millones de pesos anuales. Durante la gestión FE.ME.SA el requerimiento de financiamiento externo se redujo a 102 millones de pesos en 1992 (...)” (p. 16).

Es importante destacar que el apoyo brindado por las cúpulas gremiales al proceso de reformas estructurales tuvo su recompensa a través del nombramiento como director de FE.ME.SA del gremialista Santos Reali y por el otro lado, dicha empresa estatal otorgó la concesión gratuita de todos los locales y puestos comerciales en las principales estaciones

de la región metropolitana a la mutual creada por José Pedraza y otros dirigentes de la Unión Ferroviaria, llamada MUCOVIF. Esta mutual a su vez subalquilaba los locales y por su carácter de mutual, no abonaba impuestos (Vecchi, 2012).

En la reestructuración de los ferrocarriles metropolitanos participaron, no solamente sindicalistas, sino también grupos empresarios vinculados a los antiguos proveedores de FA, como por ejemplo Materfer, GMD⁵⁰, CAT, IGESA. Estas empresas estaban ligadas al grupo Madanes, el cual acordó con Cavallo la nominación de sus directivos en puestos claves dentro de FE.ME.SA, por ejemplo Guillermo Crespo (Ex Materfer) como vicepresidente, o el ingeniero Bilotti (ex Materfer) como responsable de la confección de los pliegos para licitar la nueva empresa estatal (Vecchi, 2012). Estos reposicionamientos al interior de la empresa estatal configuraron el modo de llevar a cabo las adjudicaciones y el reparto de las líneas metropolitanas.

Cabe destacar que apenas conformada la empresa metropolitana transcurrieron solo ocho meses entre la decisión de concesionar y el llamado a licitación (Gutiérrez, 2014). Esto evidencia la premura con la cual se llevaron a cabo las concesiones de las líneas agrupadas en FE.ME.SA. Profundizando esta coyuntura, Gutiérrez (2014), sostiene que:

Funcionarios participes del proceso reconocen que la premura con que se armó el armazón jurídico-administrativo de la concesión, asociada al interés político del proceso, llevó a lanzar la licitación con pliegos sin demasiadas definiciones incurriendo en el error jurídico de considerar posible subsanarlos al momento de la formulación de los contratos, hecho legalmente imposibilitado pues el pliego general es el documento que prima en la concesión. La urgencia y consecuente debilidad en el sustento del debate político postergó incluso la definición de aspectos institucionales del andamiaje de regulación y control en el caso de los ferrocarriles metropolitanos.

⁵⁰ Grandes Motores Diesel.

Estas indefiniciones, sumadas al poder de presión de los oferentes (grupos económicos, contratistas del Estado y empresas del sector) y a la necesidad de concluir la licitación para mostrar resultados, se tradujeron en significativas modificaciones de los contratos. (pp.104-105)

Esto lleva a considerar dos aspectos preponderantes para el abordaje teórico, el primero tiene que ver con la formulación de la política pública y es aquí en donde uno dudaría del carácter racional en la formulación de las concesiones ferroviarias, considerando que en el ámbito internacional se carecía de experiencias previas⁵¹ a ésta, y a nivel local, el Plan Madanes al ser resistido por los sindicatos del sector jamás llegó a implementarse. Con lo cual el gobierno nacional carecía de la experiencia interna y externa para realizar una formulación idónea del problema ferroviario. Por otro lado el gobierno había iniciado una secuencia de eventos en materia económica que retrotraerlos en el tiempo traería consecuencias negativas para el desarrollo de las reformas.

Por lo tanto las formulaciones iniciales no pudieron traducirse en decisiones técnicas guiadas por criterios de eficacia como para ser calificadas de racionales, por lo tanto el gobierno eligió el camino incremental y gradualista en la formulación de la política ferroviaria. Esto tiene que ver con los intereses de los usuarios (que pretenden tener un servicio acorde a sus necesidades y recursos económicos para costearlo), las empresas contratistas (quienes intentan obtener un suficiente margen de rentabilidad) y los sindicatos (que buscan organizarse y alinearse con el nuevo paradigma estatal). En este escenario el Estado tiene múltiples escenarios con los cuales debió confrontar.

El segundo aspecto tiene que ver con la implementación, en función de eso es posible describirla como una “implementación de choque, esto es, fue llevada a cabo de

⁵¹ Gutiérrez (2014) compara la experiencia de concesión de los ferrocarriles suecos efectuada en 1993, considerándola como gradualista.

manera completa y sin etapas” (Gutiérrez, 2014, p.104). Al poco tiempo de haber creado la nueva empresa estatal, el gobierno dispuso el proceso de privatización por concesión para la explotación de los servicios metropolitanos que operaban bajo la órbita de FE.ME.SA (Decreto N° 1143, 1991). Uno de los puntos que generará situaciones conflictivas será la fiscalización y control por cuanto el decreto afirma que:

En tanto no se concrete la creación de la autoridad del transporte del Área Metropolitana, prevista en el artículo 2° del presente decreto, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Intendencia Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, serán, respectivamente, la autoridad de aplicación de las leyes y decretos reglamentarios que rijan las prestaciones ferroviarios de superficie de los subterráneos. (Decreto N° 1143, 1991, art.9)

En este caso es posible afirmar que la autoridad de fiscalización y control se fue produciendo por adición de arriba hacia abajo a través del modelo *top-down* de implementación, es decir, que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos delegó a la Secretaria de Transporte la preparación de los pliegos, mientras que a la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria⁵² bajo la dirección del Ingeniero Jorge Kogan fue a quien se encargó diseñar la parte técnica y operativa de las licitaciones. Posteriormente las autoridades del MEyOSP delegaron en la Unidad de coordinación las funciones de fiscalización y control autorizadas por la Res. N° 792 de 1993, finalizando sus tareas en el año 1996.

La “implementación de choque” y las necesidades de mostrar que el gobierno se comprometía con el nuevo modelo económico implicó que las decisiones estratégicas

⁵² Esta unidad de coordinación dependía de la Secretaria de Transporte de la Nación

fueron adoptadas por la máxima autoridad, en este caso, el MEyOSP. Esto puede verificarse en el relato de Vecchi (2012) él cual afirma:

(...) La gente de Madanes intentó preparar las licitaciones para adjudicar todo el sector a Trainmet, consorcio integrado por Materfer, Omas, FATAP, Román Marítima, EACSA, DGT Electrónica, Conmitter, Trainmet, Toronto Transit y Jarts. Esto chocaba con los intereses del consorcio Metrovías, compuesto por el grupo Benito Roggio como principal accionista, asociado a Cometrans (Grupo Plaza), Burlington y Morrison- Knudsen, que son apoyados por Cavallo, quien les da finalmente prioridad a éstos. Pero ante la amenaza de Trainmet de recurrir a la Justicia, se llega a un acuerdo y se divide Femesa en tres⁵³ (...). (p.201)

En declaraciones de FE.ME.SA, la empresa “nacía con certificado de defunción (ambas cosas a la vez), al solo efecto de preparar el camino a los concesionarios privados. También dijimos que FEMESA inicio su actividad con un sistema totalmente deteriorado” (En vías de comunicarnos, 1995, p.2). Por poner un ejemplo, según un documento de FE.ME.SA denominado “Control de Gestión del año 1993”, la disponibilidad de material rodante en el servicio eléctrico (Once-Moreno) de la línea Sarmiento en 1991 era: 262 unidades en dotación y en servicio 184 unidades. En el año 1993 la dotación se mantuvo en los mismos niveles que 1991, sin embargo en servicio solo se encontraban 130 unidades. Esto tiene su correlato en el nivel de trenes programados, corridos y puntuales, tomando como parámetro la misma línea y el mismo servicio, en el año 1991 los trenes corridos fueron 7100, reduciéndose en el año 1993 a la cifra de 5200 trenes. Según Candelaresi (1994a):

⁵³ A Trainmet se le adjudican las líneas Roca, Belgrano Sur y San Martín. A Metrovías las líneas Sarmiento, Mitre, Urquiza y la red de Subterráneos porteños; y por último el Belgrano Norte es adjudicado al consorcio Ferrovías

Otro punto sensible sobre el cual los futuros concesionarios reclamarían al Estado es el despido de unos 3500 ferroviarios que aún trabajan en FE.ME.SA. En este sentido los adjudicatarios de las primeras transferencias argumentaban que el Estado no estaba cumpliendo su parte respecto de los retiros voluntarios. Como contrapartida Jorge Kogan responsabilizaba a los futuros consorcios de no presentar la lista del personal que iba a tomar de FE.ME.SA. Acompañando este hecho “Guillermo Crespo (vicepresidente de FE.ME.SA) aclaró que las solicitudes de retiro voluntario “sobrepasaron” el numero necesario. Por otro lado, los pliegos de licitación permitían una cierta flexibilidad en la contratación de personal vinculado a la empresa estatal. En ellos la concesionaria no estaba obligada a contratarlos directamente aunque había una excepción a esa regla, si se presentaran dos postulantes de igual capacitación deben optar por el de Femesa. Claramente esta regla incidía favorablemente a los intereses sindicales de los gremios ferroviarios, debido a que el Estado podía discutir cada reemplazo con los futuros consorcios (p.9)

En resumen FE.ME.SA operó bajo reglas que se sabía que iban a ser modificadas en el corto plazo, ya que el Gobierno de Menem y la cartera del MEyOSP habían asumido un compromiso preexistente con las cámaras empresarias del sector ferroviario y los organismos financieros como el Banco Mundial en consumir el ciclo de privatizaciones por concesiones que ya se había definido en la Ley 23.696. También la premura en reducir el déficit, la credibilidad ante la comunidad de negocios (interna y externa) y la escasa o nula experiencia en materia de concesiones ferroviarias (tanto a nivel internacional como nacional) permiten describir un sendero de desarrollo en el cual el Estado tendrá que ajustar reglas y procedimientos de manera gradual, que con la urgencia en su implementación no tuvo en cuenta anteriormente.

Capítulo 6: La concesión de la Ex Línea Sarmiento al Grupo Trenes de Buenos Aires S.A.

Anteriormente se esgrimió que la creación de Fe. Me. Sa se justificó con la siguiente finalidad: debilitar la huelga de 45 días llevada a cabo por las bases ferroviarias y preparar las condiciones operativas para el ingreso de los concesionarios privados. Bajo ese escenario se adujo que la empresa estatal se conformaría como una instancia intermedia a la conformación de los futuros consorcios ferroviarios. El PEN elaboró el instrumento jurídico de las concesiones ferroviarias a través del decreto N° 1143/91 disponiendo la privatización por concesión de la explotación de los servicios urbanos de pasajeros de S.B.A.S. E⁵⁴ y FE.ME.SA. Cabe destacarse que entre la creación de la empresa metropolitana y el llamado a licitación transcurrirían solo ocho meses.

Durante el año 1992 se preadjudicaron las ofertas y entre 1994 y 1995 los servicios ferroviarios del AMBA ya se encontraban gerenciados por los consorcios privados (Gutiérrez, 2014). Sin embargo, la concesión de los ramales suburbanos y urbanos de la línea Sarmiento supuso una extensión considerable entre la licitación y la toma posesión entre impugnaciones de los consorcios oferentes y cambios en la conformación accionaria de uno de los preadjudicatarios que se explicarán a lo largo de este capítulo.

Una de las líneas ferroviarias metropolitanas en donde se implementó el sistema de concesiones a operadores privados fue el Ferrocarril Sarmiento. A lo largo de los 176,1 km a través de los cuales se extiende esta línea ferroviaria podremos encontrarnos con servicios urbanos y suburbanos eléctricos, como así también servicios traccionados por locomotoras diésel que conectan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con los partidos del oeste de la Provincia de Buenos Aires. Como se ha mencionado oportunamente en la

⁵⁴ S.B.A.S.E era la operadora estatal de los servicios subterráneos de la Municipalidad de Buenos Aires.

introducción de esta investigación el ramal que se ha seleccionado como muestra corresponde a los servicios eléctricos que operan entre las estaciones Once de Septiembre (Capital Federal) y el Partido de Moreno (Provincia de Buenos Aires). Las 16 estaciones del servicio electrificado, que conectan la traza ferroviaria entre estas localidades, tienen una longitud de 36 km, cuyo sistema de alimentación eléctrica es suministrado con riel conductor de 800 volts de corriente continua, atraviesan varios partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires densamente poblados como La Matanza, Morón, Merlo y Moreno⁵⁵.

Otra característica que permite describir el estado de situación en el cual se encontraba este ramal es el nivel de demanda, entendido como la cantidad de pasajeros que usufructuaron el servicio en un momento dado. Según Vago (2000): “en el año 1975 el ferrocarril Sarmiento transportó alrededor de 124 millones de pasajeros, a comienzos de 1990 esa cifra se redujo a 75 millones de pasajeros transportados” (p.232). Esa disminución considerable de pasajeros transportados se debió a la relajación de las autoridades de FA respecto del control de boletos, como así también en el mantenimiento de la infraestructura que incidió en una merma de los indicadores de puntualidad, regularidad y frecuencia. La inseguridad (representada en robos y hurtos) en las estaciones, la limpieza de estas y el estado de los coches también gravitó en esa disminución de pasajeros pagos.

Es factible pensar que esta disminución de pasajeros transportados se debió a otros factores exógenos a la operatividad del sistema ferroviario, como por ejemplo un creciente retroceso anual del 2% en la actividad industrial por la que se perdieron considerables puestos de trabajo en sectores como el automotriz y autopartista, marroquinería y plásticos,

⁵⁵ Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos) en 1991 La Matanza contaba con 1.121.298 habitantes, Merlo con 390.858 habitantes, Moreno con 287.715 habitantes y Morón con 643.553 habitantes.

entre otros (Clarín, 1997). Estas industrias se encuentran afincadas en el Conurbano Oeste, comprendiendo a los partidos de La Matanza, Merlo, Moreno y Morón, partidos que reciben un gran caudal de pasajeros del ferrocarril Sarmiento. Esta pérdida de puestos en los sectores de alguna manera fue compensada con la creación de puestos en el sector público, el Estado Nacional durante la década del ochenta bajo la administración del Alfonsín fue el gran creador de empleo, según el diario Clarín (1997) afirma que:

(...) Del total de 2 millones de nuevas ocupaciones, 550.000 fueron empleos públicos, más de 300.000 trabajadoras del servicio doméstico y alrededor de 1.200.000 empleos no asalariados, especialmente cuentapropistas. Durante la década del 80, el sector privado fue un destructor neto de empleos asalariados. (parr.2)

Ampliando este marco situacional, gran parte de su circuito comprendido entre las estaciones Moreno y Caballito⁵⁶ se encuentra expuesto a pasos vehiculares y peatonales a nivel, según la Memoria Técnica Línea Sarmiento (2006): “el ramal Once-Moreno cuenta con 52 pasos a nivel vehiculares y 30 paso peatonales autorizados” (p.4). Esto representó (y aún hoy continua de esta manera) una limitación para la disminución de los tiempos de viaje entre las cabeceras (Moreno-Once) y un condicionante para la seguridad de transeúntes, automóviles y formaciones ferroviarias. Otro aspecto para tener en cuenta es el sistema de señalización que supone serias limitaciones para un desempeño eficiente de las formaciones del Sarmiento. El Sr. Rubén Sobrero -delegado de la UF en el ferrocarril Sarmiento- (como se citó en Riera, 2013) afirma que:

⁵⁶ Entre Caballito y la Estación Once de Septiembre se extiende una traza en formato “trinchera” construida entre 1903 y 1905 cuando el Ferrocarril del Oeste era de propiedad inglesa.

El sistema de señalización del Sarmiento no está unificado, desde la estación Once hasta Liniers funciona un sistema de tecnología inglesa que fue instalado en 1925. Y desde Liniers a Moreno hay un equipo francés incorporado en 1980, con injertos de circuitos de vía alemanes (Siemens). (Parr.3)

La fiabilidad y confiabilidad del sistema se agrava debido a que los aportes realizados por el Estado Nacional a la empresa Femesa solo cubren la operación diaria, en detrimento de la preservación de la infraestructura y del equipamiento ferroviario⁵⁷ (Res. MEyOSP 1456,1991). Dicha tendencia a subsidiar la operación conspiraba en contra de la seguridad de las respectivas formaciones ferroviarias y de la integralidad del sistema. A partir de la descripción realizada es que toma forma la necesidad de conceder la operación y la infraestructura del ferrocarril Sarmiento a concesionarios privados. Basada en la escasa experiencia a nivel internacional⁵⁸ y nula a nivel nacional en la implementación de concesiones ferroviarias de pasajeros, el gobierno nacional resolvió llamar a licitación nacional e internacional para la concesión integral de los ramales metropolitanos con el objetivo de rehabilitar la infraestructura y el material rodante, y por otro lado mejorar la indicadores de calidad y de demanda de pasajeros que se encontraban deprimidos durante los últimos años de gestión estatal.

⁵⁷ Según la resolución 1456 del 13 de noviembre de 1991 las necesidades fiscales de Femesa representaban alrededor de 200 millones de dólares anuales.

⁵⁸ Como mencionó Gutiérrez (2014) a nivel internacional los modelos de implementación de concesiones fueron escasos, Suecia fue el modelo de gestión a seguir para el resto de Europa, un ejemplo claro de esto es el saneamiento de la empresa antes de su traspaso a concesionarios privados. En el caso argentino esto no fue considerado debido a la premura con la cual el gobierno argentino decidió acelerar el traspaso a manos privados y disminuir el déficit de la empresa estatal Femesa.

Capítulo 6.1: El proceso de licitación

El éxito de una política pública va a depender de que lo que se haya formulado inicialmente no sufra cambios radicales en su implementación, ya sea por modificaciones en los objetivos de la autoridad de aplicación o por resistencias ante actores externos que no obedecen a los parámetros de obediencia burocrática inserta en una estructura jerárquica, como puede observarse entre un ministerio y una secretaria. Consecuentemente implementar una reforma pública al estilo «*top-down*» implica una marcada separación entre quién decide y quién implanta un curso de acción a seguir. Esta caracterización estuvo presente en la primera fase de la implementación cuando el gobierno elaboró de manera unilateral el pliego de condiciones generales y particulares.

Pero en esta segunda fase de la implementación el gobierno tuvo que interactuar con operadores privados, este proceso presenta otras aristas más complejas y en donde el número de participantes excede a la misma estructura burocrática de un gobierno, y es aquí donde se inserta la implantación como **proceso de ensamblaje**.

Partiendo de esa premisa el gobierno nacional entrega en concesión integral la operatoria de un conjunto de servicios en una determinada área espacial a un grupo de empresas privadas para que mejore la «*performance*» de los servicios, mantenga la infraestructura a conceder y realice a cuenta del concedente⁵⁹ inversiones que reviertan el deterioro de esa infraestructura. Ese “pistoletazo” que marca el inicio de ese proceso de concesión en la línea Sarmiento empieza a configurarse con el Decreto N° 1143 y cinco meses después con la res. del MEyOSP N° 1456 a través de la cual se aprueba el pliego de bases y condiciones generales a regir en las licitaciones para la concesión de los servicios ferroviarios metropolitanos de pasajeros. Esta última norma es la que vincula

⁵⁹ El Estado nacional titular de los activos a conceder, se denomina concedente.

efectivamente a la autoridad de aplicación -el MEyOSP⁶⁰- con los posibles oferentes, porque impone una serie de condiciones que permitirá que esos oferentes se hagan responsables de los servicios a conceder.

La herramienta administrativa con la cual el gobierno enmarcaría el proceso de licitación y posterior adjudicación del ramal Sarmiento, fue la ya mencionada Res. N° 1456 del MEyOSP. A partir de este documento o pliego de bases y condiciones generales se conformarían los lineamientos centrales de la reforma ferroviaria en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Como primer medida la totalidad de la red ferroviaria metropolitana, que según FIEL (1998) contaba una extensión 900 kilómetros y un total de 267 estaciones⁶¹, se dividió en siete concesiones, cada una estaría integrada verticalmente, esto quiere decir que el concesionario sería responsable no solo de la operatoria ferroviaria sino también del mantenimiento del total de la infraestructura concedida. Para evitar comportamientos monopólicos⁶², “los interesados podían presentar propuestas para operar todos o algunos de estos sectores, pero a ningún concesionario se le podría adjudicar la totalidad de la red” (Felder, 2001, p.161). Esta división territorial de la red metropolitana obedecía en buena medida al criterio de gerenciamiento por cada línea ferroviaria existente (Peláez, 2013), por lo cual estos grupos de servicios quedaron clasificados de la siguiente manera:

- Grupo de Servicios 1. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea Mitre (188,9 km de longitud).

⁶⁰ Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

⁶¹ Las estadísticas mencionadas hacen referencia al periodo operado por Femesa entre los años 1991 y 1994.

⁶² Se justifica en la necesidad de abrir la competencia en la provisión de servicios públicos, la libre competencia implicaría abaratar costos de explotación e inversión.

- Grupo de Servicios 2. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea Sarmiento (176,1 km de longitud).
- Grupo de Servicios 3. Los servicios Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (43,9 km de longitud) juntamente con los urbanos y suburbanos de la línea Urquiza (28,2 km de longitud).
- Grupo de Servicios 4. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea Roca (304,5 km de longitud).
- Grupo de Servicios 5. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea San Martín (57,8 km de longitud).
- Grupo de Servicios 6. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea Belgrano Norte (54,3 km de longitud), y
- Grupo de Servicios 7. Los servicios urbanos y suburbanos de la línea Belgrano Sur (67,6 km de longitud). (Fiel, 1998, p.222)

Estos grupos de servicios se licitarían de manera separada, pero en cuatro etapas. En el caso de los servicios suburbanos y urbanos⁶³ de la línea Sarmiento se licitaría en la primera etapa juntamente con el grupo 1 de la línea Mitre. El mecanismo por el cual se calificaría a los oferentes se realizaría a través del sistema de doble sobre. Con este sistema lo que se buscó es realizar un filtro sobre las reales capacidades con que contaba cada uno de los interesados en operar uno o varios ramales ferroviarios, según la Res. MEyOSP N° 1456 (1991):

El sobre N° 1 contendrá los datos del oferente y su capacidad técnico-operativa, empresarial y económico-financiera. El sobre N° 2 contendrá la propuesta

⁶³ La diferencia entre cada uno de estos servicios radica en que los ramales urbanos solo sirven a una ciudad o sólo al centro de esta, por el contrario los servicios suburbanos atienden a un conglomerado (como es el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires) mucho mayor abarcando municipios e intendencias.

empresaria (sobre N° 2-A) y la oferta con la propuesta financiera (sobre N° 2-B), consistente en el valor del subsidio solicitado (o canon ofrecido) por la explotación, y los pagos correspondientes al programa de inversiones para cada año de la concesión. (p.12)

La aprobación de cada una de estas etapas de la licitación era requisito excluyente para la pre-adjudicación del ramal a operar. Sin embargo dos componentes esenciales para el otorgamiento de la concesión cobrarían notoria importancia: la capacidad técnica operativa y el monto de subsidios requeridos por el plazo de 10 años que duraría la concesión. En primer lugar, la capacidad técnico-operativa tiene que ver con la idoneidad para operar un sistema ferroviario, desde su capacidad para comercializar los servicios hasta la capacidad para mantenerlos y operarlos. Este requisito sería fuente de conflictos entre los grupos oferentes durante el proceso de licitación por cuanto el MEyOSP, como autoridad de aplicación, a través de la Res.1456 art. 17.3.1 (1991) había dispuesto que:

(...) El oferente, o al menos una de sus firmas componentes deberá acreditar fehacientemente una experiencia en los rubros citados de no menos de dos años. Si el oferente y ninguna de sus firmas componentes pudiera acreditar la experiencia de que se trata, será necesario que él mismo o algunas de aquéllas demuestren directa vinculación contractual con una empresa ferroviaria, que reúna la capacidad técnica-operativa requerida, o con una entidad dedicada a prestar servicios de asistencia técnica, institucionalmente vinculada a una empresa de este tipo. (p.28)

Si bien el pliego de condiciones generales es el documento que debe primar en todas las etapas de la licitación, la autoridad de aplicación divulgó una serie de circulares

que sumaron confusión sobre estas diferentes capacidades técnicas, esto se constata en el diario Clarín (1992) que informa lo siguiente:

(...) Según una interpretación, favorecida por la mayor parte de los grupos, solo se trata de “asistencia técnica”. La exigencia oficial, avalada por un par de circulares⁶⁴ que se conocieron después que se publicó el pliego, es de “responsabilidad técnica”. La interpretación en torno a esa palabra es más amplia que la que están dispuestos a asumir los operadores. Hay un riesgo: que varios grupos fuertes queden fuera de carrera”⁶⁵. (p.26)

Como consecuencia de estas diversas interpretaciones, la presentación de estas circulares postergó el proceso de apertura de sobres con las ofertas de licitación. No está claro el por qué de esta decisión con respecto a la difusión de las circulares, ya que el pliego de condiciones generales aprobado fue conciso con el requerimiento exigido e inclusive el art. 28° de la Res. 1456 (1991) establece el orden de prelación en el cual: “las circulares tienen prelación, en el orden inverso al que han sido emitidas, sobre el Pliego original y las circulares anteriores” (p.43). Esto despierta ciertas suspicacias respecto de las intenciones de los oferentes y sobre cómo incidieron en las intenciones originales del gobierno. Lo que sí es posible inferir son las consecuencias de esta decisión derivando en

⁶⁴ Las circulares que hace referencia el diario Clarín son la circular N°7 la cual estableció que el operador tenía que asumir la responsabilidad técnica de la operación de los servicios, posteriormente los consorcios participantes de la licitación por los grupos de servicios 1 (Línea Mitre) y 2 (Línea Sarmiento) representados por Trainmet, Metrobares, Pardo Rabello y Ferrocarriles Metropolitanos del grupo Pescarmona reclamaron esta modificación aduciendo que no había sido incorporada al pliego de condiciones generales, lo que se introdujo en la circular N° 9 la cual combina los términos «asistencia» y «responsabilidad». Los consorcios mencionados suscribieron contratos de asistencia técnica con operadores de Japón, Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y Chile. Mientras que los otros dos consorcios participantes en esta primera etapa, Benito Roggio y Ferrometro argentino contaban como socios miembros del consorcio oferente a operadores ferroviarios. El consorcio Roggio, denominado posteriormente como Metrovías se había asociado a la empresa estadounidense Burlington Northern Railroad y Transurb Consult.

que los futuros concesionarios exigieran más garantías y menos responsabilidades a la hora de tomar posesión de los respectivos servicios.

Algunos aspectos como el detalle de la infraestructura y el material rodante afectados a la operatoria ferroviaria, los programas de inversión, las penalidades por incumplimientos contractuales tuvieron que ser resueltos en etapas posteriores a la preadjudicación (Fiel, 1998). Según Fiel (1998): “estos aspectos no deberían haber sido objeto de una renegociación posterior a la competencia en la licitación por cuanto restan transparencia al proceso de selección” (p.224). Sin embargo, esto sucedió de esta manera debido al peso que los oferentes tenían en la economía local e inclusive alguno de ellos estaban asociados con empresas transnacionales. Un ejemplo de lo dicho se puede verificar a través de la composición accionaria del Consorcio Metrovías, (preadjudicatario de la licitación para operar el grupo de servicios N° 2 -Línea Sarmiento-, entre otros servicios ferroviarios), donde se encontraban la empresa Burlington Northern Railroad de origen estadounidense cuya composición accionaria era del 17%, mientras que la compañía Morrison Knudsen Corporation especializada en construcción y reparación de material rodante controlaba un 42% del consorcio fundador.

Por otro lado, las capacidades institucionales que servirían de guía para el proceso reformista permanecieron en un segundo plano. Conforme avanzaba la adjudicación de los ramales metropolitanos se evidenciaba la ausencia de una agencia estatal encargada de la regulación y fiscalización de los contratos de concesión, por lo tanto, la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana al no materializarse dejaría su lugar en el control y fiscalización al mismo organismo que se había encargado del diseño en los aspectos técnicos de los contratos bajo la dirección de la UCPRF.

Habiendo el grupo Roggio y Cometrans⁶⁶, con la asociación de la empresa Burlington Northern Railroad como operador técnico (sobre N° 1), logrado avanzar en la primera instancia de la licitación, quedaría por resolver el «plan empresario» (sobre N°2-A). Dicho plan según la Res. N° 1456 (1991) sería: “demostrativo de la forma en que el oferente propone utilizar los recursos de que dispondrá para cumplir con las obligaciones de la concesión (...)” (p.30). A través de esta instancia el MEyOSP bajo la res. N° 1248 de 1992 y el asesoramiento de la Comisión de Trabajo para la Privatización⁶⁷ realizó una serie de observaciones a los distintos oferentes que participaron de esta instancia. Una de ellas que merecen su mención es la efectuada al consorcio Benito Roggio e Hijos S.A/Cometrans a través de la cual la Comisión de Trabajo para la Privatización afirma que: “se ha omitido la proyección de la demanda para la línea Sarmiento, es decir, queda indeterminada la demanda total de la concesión” (Res.N°1248,1992, p.4).

Este requerimiento tendría que haber sido subsanado al momento de la pre-adjudicación del ramal. Sin embargo en posteriores resoluciones⁶⁸ esta omisión persistiría y nuevamente la autoridad de aplicación requeriría su corrección al momento de la adjudicación⁶⁹. El aval de la Comisión respecto del plan empresario supuso para el consorcio liderado por Benito Roggio y Cometrans proseguir con la presentación del «plan

⁶⁶ Consorcio Metropolitano de Transporte nace en el seno de una empresa de autotransporte de pasajeros conocida como Grupo Plaza, a partir de las desregulación y apertura de los ferrocarriles al ámbito privado Cometrans participa activamente en las licitaciones de los Grupos de Servicio 1, 2 y 3.

⁶⁷ La Resolución del MEyOSP N° 1456 artículo 5° resuelve que la autoridad de aplicación en esta licitación será la Comisión de Trabajo para la Privatización.

⁶⁸ Resolución MEyOSP N° 67 del 12 de enero de 1993.

⁶⁹ Un informe especial realizado por la Auditoría General de la Nación (AGN) bajo la resolución N° 092 del año 2002 presenta una serie de tópicos relacionados con la performance de Trenes de Buenos Aires entre los años 1995 y 1999, uno de ellos es la demanda insatisfecha, en dicho informe la AGN resalta que pasados tres meses de la toma de posesión de la concesión, el Concesionario detectó una demanda excedente, que motivo la contratación de la consultora Parsons Brinckerhoff Internacional S.A para realizar un estudio de demanda para el servicio de trenes de pasajeros en los ramales Mitre y Sarmiento. Por otro lado, el cálculo de la demanda solicitado en los pliegos de licitación se realizó tomando como base al año 1990, esto tiene una importancia relevante en el posterior desarrollo de la política pública ya que el año 1990 el ferrocarril Sarmiento registra una merma significativa en la cantidad de pasajeros constatándose unos 75 millones de pasajeros. Si la demanda se proyecta en base al año con escaso nivel de pasajeros, cualquier mínima inversión reeditarán en un rápido crecimiento de dicha demanda, con lo cual las metas fijadas por la autoridad de aplicación son conservadoras y no apuntan a un cambio radical del sistema.

financiero» (sobre N° 2-B) que consistiría en la selección del oferente que presentara el subsidio más conveniente para la explotación del servicio ferroviario y los pagos correspondientes a las inversiones básicas para la rehabilitación del servicio. Este plan financiero o subsidio que desembolsaría el concedente es un desglose de varios ingresos que recibirá el futuro concesionario, Según Vago (2000) estos ingresos están definidos por un:

- Subsidio operativo: cada concesionario recibe del Estado en forma mensual un subsidio operativo. Su valor base fue determinado en cada licitación y posteriormente aumentado. La finalidad que tiene es equilibrar cuentas de gastos de explotación.
- Subsidio de Infraestructura: El Estado provee los fondos necesarios para que cada concesionario realice obras comprometidas y cotizadas al momento de la licitación. (Plan de Inversión Básico).
- Plan de inversiones complementarias: El Estado provee los fondos necesarios para que cada concesionario realice obras de menor envergadura que no pudieron definirse con antelación. Alcanzan hasta un 15% anual del subsidio por infraestructura.
- Ingresos por explotaciones colaterales: Exceptuando las estaciones terminales⁷⁰, el concesionario explota los locales comerciales situados dentro de su área operativa. Alcanzan a un 8% de los ingresos por venta de pasajes.

⁷⁰ El Estado Nacional se reservó la propiedad de ciertos activos que no fueron incluidos en la actividad del concesionario. Estos pueden clasificarse como inmuebles no afectados a la explotación ferroviaria, y las áreas operativas de las terminales de la Ciudad de Buenos Aires y otras estaciones principales no formaron parte de las concesiones y se explotaban por separado con la finalidad de obtener recursos para la financiación de los subsidios ferroviarios. Un ejemplo de lo citado se dio con la Terminal ferroviaria de Once de Septiembre la cual fue concesionada a la empresa Desarrollos Comerciales S.A (DECSA) para su restauración y desarrollo comercial en el año 1999.

- Tarifa: Es la retribución del concesionario por la venta de pasajes. Se ajustan según un índice de calidad («mayor precio por mejor servicio») y ante un aumento de más del 6% de los costos de explotación. (p.238)

Estos ítems serían evaluados por la Comisión de Trabajo para la Privatización, la cual dictaminaría qué oferta lograba reunir los requisitos para su posterior pre-adjudicación al oferente. De esta forma la Comisión resolvió que la oferta financiera presentada por el oferente Benito Roggio e Hijos S.A- Cometrans S.A- Burlington Northern Railroad CO.- Morrison Knudsen Corporation Inc.⁷¹. y S.K.S SACCIFA⁷² (Consortio Metrovías)- ha sido la más conveniente considerando el nivel de subsidio solicitado para llevar a cabo el plan básico de inversiones especificado por el concedente⁷³, los costos de explotación del ramal, un margen de rentabilidad razonable para el concesionario; y congruente con la capacidad técnico-operativa y el plan empresario en comparación con las ofertas presentadas por el consorcio Pardo Rabello/Transmark que había salido en segundo lugar ofertando para los diez años de concesión un subsidio de 851 millones de dólares en contraste con los 439 millones de dólares requeridos por el consorcio liderado por Benito Roggio (Res. N° 67,1993). Que los defectos y omisiones señalados por la autoridad de aplicación en esta licitación deberán ser subsanados a los efectos de su posterior adjudicación.

⁷¹ Morrison Knudsen empresa de capitales estadounidenses especializada en fabricación de material rodante fue socio - integrante del consorcio Metrovías y posteriormente de Trenes de Buenos Aires S.A había adquirido en el año 1993 la ex fábrica militar ubicada en el Partido de San Martín (Provincia de Buenos Aires).

⁷² S.K.S SACCIFA es una empresa vinculada a la construcción de obras civiles tanto públicas como privadas, participó conjuntamente con la empresa Benito Roggio e Hijos S.A en el proceso de licitación de los Grupos de Servicio 1 y 2.

⁷³ Entre las inversiones que debía realizar el concesionario de la Línea Sarmiento -Ramal Once/Moreno- se destacan: Reconstrucción de 219 coches eléctricos marca Toshiba que datan de 1960, construcción de pasos vehiculares y peatonales, renovación de vías entre Castelar y Moreno, subestación rectificadora en Floresta y Morón, entre otras obras que serían incorporadas en el contrato de concesión y en donde se especificaba su costo y fecha de inicio y finalización.

Capítulo 6.2: Las dificultades ex-ante a la toma de posesión

Si bien el proceso licitatorio contempló una serie de impugnaciones que anteriormente fueron descriptas, el camino hacia la toma de posesión del grupo de servicios N° 2 no estaría exento de obstáculos, tanto para las autoridades públicas como para el operador privado. Desde el plano político-público se requería una pronta concreción del proceso “privatizador/concesionario”. Primero, con la finalidad de reducir los aportes estatales al sistema ferroviario y segundo, no perder credibilidad y legitimidad política frente a su electorado, sindicatos y la comunidad de negocios que habían apoyado la decisión de desregular la operatoria ferroviaria.

Por otro lado, para el grupo preadjudicatario había una serie de cuestiones no resueltas en las etapas precedentes, como por ejemplo la actualización de los montos de subsidios y el plazo requerido para realizar las obras correspondientes al plan básico de inversión, el estado del material rodante y su infraestructura, el régimen de penalidades y la situación contractual de los trabajadores de Femesa (Felder, 2001). Estos puntos serían el centro de las negociaciones entre las autoridades del MEyOSP, la UCPRF y el consorcio liderado por Benito Roggio e Hijos S.A, que determinarían la continuidad o no del grupo empresario en el consorcio oferente.

Uno de los puntos de la negociación entre el consorcio liderado por Roggio/Cometrans y autoridades del Ministerio de Economía fueron los subsidios de explotación. Según el contrato de concesión celebrado por TBA S. A (consorcio adjudicatario de la Línea Mitre y Línea Sarmiento) a través del decreto N° 730 (1995):

Al momento de la oferta el grupo adjudicatario percibiría de los 10 años de contrato solo 3 años subsidios del Estado, el resto de los años de concesión el concesionario pagaría un canon⁷⁴ por la explotación del servicio. (Anexo VIII/1)

Como bien explica Gutiérrez (2014) la ecuación económico-financiera de TBA al momento de la oferta fue a favor del Estado por un monto 94 millones de pesos. En las renegociaciones posteriores a la pre-adjudicación el grupo empresario adujo incrementos de las variables económicas respecto del año de las ofertas datada en 1992, como los valores de la energía eléctrica de tracción, de los combustibles, de telefonía, de gas e incrementos salariales en Femesa (Decreto 730,1995)⁷⁵. Ésto incidió en que el peso de la ecuación económica-financiera pasara al concedente, determinado por el subsidio final a pagarse por los 10 de años de contrato, ergo, bajo el Anexo VIII/3 el subsidio operativo paso de 3 años al doble de tiempo, y el canon a pagarse se redujo a los últimos 4 años de concesión.

Ésto según Gutiérrez (2014) representó una carga fiscal para el Estado del orden de los 66 millones de pesos. A partir de lo dicho, lo que se intenta describir es la sustentabilidad del subsidio tanto para la operación del concesionario como para el propio Estado, ya que en momentos de crecimiento económico ésto no representaría una carga para el erario público, sin embargo en circunstancias menos favorables producto de crisis financieras, como las acaecidas entre 1997 y 1998 en el sudeste asiático o la crisis brasileña de fines de 1998 y posteriormente la devaluación del Real en 1999, implicaría que las variables del gasto público debieran ajustarse, entre ellas los subsidios operativos y los reembolsos por inversiones realizadas (Barbero, 2000). Según TBA (2000),

⁷⁴ Esto podría asemejarse a un alquiler en el cual el concesionario paga por usufructuar la infraestructura y la explotación comercial de la red ferroviaria

⁷⁵ Ver Anexo VIII/2.

concesionaria de los grupos de servicio 1 y 2, reconoce que el Estado desde el año 1998 les adeuda un monto por obras en el orden de los 150 millones de pesos, esto derivó en que la concesionaria se financiara a través de terceros, llegando a una situación financieramente crítica.

Otro de los puntos de conflicto entre la pre-adjudicación y la toma de posesión de la línea Sarmiento fue la relación contractual con los trabajadores de Femesa que desempeñaban funciones en dicho ramal. Según Candelaresi (1994a) el consorcio Metrovías (preadjudicatario de las líneas Mitre y Sarmiento) solo pretendía absorber una fracción del personal de Femesa involucrado en dichas líneas, contratando el resto del personal requerido en el mercado de trabajo. Según la norma prescripta bajo la Res. 1456 (1991): “para la selección del personal, Femesa y Sbase facilitarán los legajos personales, médicos, de sumarios y/o disciplinarios que sirvan para seleccionar al personal a ser incorporado por el concesionario” (art. 39° inciso 4°).

Esto contrasta según lo afirmado por Jorge Kogan, director de la UCPRF, quien señaló que el concesionario no presentó la nómina de empleados que tomaría de Femesa (Candelaresi, 1994a). Lo cierto, es que en el pliego de condiciones generales el concesionario entre dos postulantes de la misma capacidad y especialidad debería optar por el de Femesa. Claramente para el gobierno del Dr. Menem esta decisión favorecía a los sindicatos ferroviarios, en contraposición al interés de los concesionarios que pugnaban por reducir costos laborales, ya que estos incidían en el costo de explotación del servicio y por ende en la rentabilidad de la ecuación económica- financiera del adjudicatario.

Respecto a los costos laborales, Barbero (2012) afirma que “la estructura de costos de las firmas concesionarias no es pública, excepto por Metrovías quien cotiza en bolsa (...)” (p.4). Apoyando dicha tesis se pudo comprobar a través del sitio web del

Ministerio de Economía que con relación al personal contratado hay datos a partir del año 2000 y detallando la cantidad de empleados bajo convenio o fuera de convenio recién a partir del año 2002 (esta información será suministrada en la sección de anexos de la presente investigación).

En función de los datos recolectados es posible realizar una serie de inferencias. Según Candelaresi (1994a), las líneas ferroviarias Mitre y Sarmiento operadas por TBA, contaban con 2000 empleados y 3039 empleados, respectivamente, antes de la toma de posesión del operador privado. Tres años más tarde en 1998 el Gerente General de TBA, Ingeniero Roberto Acosta, indirectamente mencionó (como se citó en Pipan, 1998) la cantidad de 3400 empleados vinculados a la organización empresarial. No se conoce como se estructuraron dicha cantidad de empleados, es decir, si algunos estaban tercerizados o bajo el convenio de la UF o LF. Como se adujo anteriormente recién en el año 2002 se tiene acceso público a la cantidad de empleados y su correspondiente convenio colectivo en TBA.

Otras de la inferencias que se pueden realizar con respecto a la reducción de costos es la introducción de la tercerización entendiéndose esta cómo la “relación laboral que somete a los trabajadores 'externos' al solo efecto de mantener una rebaja salarial en empresas del mismo grupo económico que se subcontrata a sí mismo con el fin de pagar menos salarios” (Rath, 2011, p.34). De ciertos servicios como el mantenimiento pesado de las formaciones de pasajeros, en este sentido el grupo concesionario derivaba sus operaciones de reparación y renovación a talleres de los mismos accionistas que formaban parte del grupo accionario. Primero, a través de la empresa Morrison Knudsen Rail Corporation que estuvo asociada a Cometrans, posteriormente el Grupo Cirigliano como cabeza del conglomerado liderado por Cometrans adquirió dicha fabrica renombrándola como Emprendimientos Ferroviarios S.A (EMFERSA).

A este respecto el personal contratado por EMFER S.A se encontraba bajo el convenio de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Es decir, que los trabajadores no se encontraban nucleados ni en la UF o LF. En adición a esto TBA poseía establecimientos de reparación que formaban parte de la concesión y los cuales el Estado Nacional le transfirió al momento de la toma de posesión, como son los Talleres de Liniers, Haedo y Castelar. TBA externalizó la actividad de estos talleres a favor de la empresa vinculada a Cometrans (EMFERSA) con la finalidad de “transferir al Estado el costo de las reparaciones [que debían correr por cuenta del concesionario], haciéndolas pasar por nuevas inversiones [que debía afrontar el Estado]” (Pérez, 2010, p.20). Finalizando estas inferencias Gutiérrez (2014) sostiene que “(...) el costo se minimizó a expensas de las inversiones presupuestadas, abaratándolas, postergándolas o incumpléndolas, o bien haciéndolas por cuenta de empresas propias (...)” (p.108).

Uno de los últimos aspectos enunciados anteriormente y que culminaría con la toma de posesión de los servicios metropolitanos de la línea Sarmiento a manos de Trenes de Buenos Aires S.A, serían las inversiones por realizarse y el estado del material rodante afectado a la concesión. Este punto sería decisivo en esta sucesión de hechos porque de ella emergería el consorcio TBA, como el adjudicatario definitivo de los servicios respectivos. El consorcio Metrovías integrado por Benito Roggio, Cometrans, Burlington Northern Railroad y Morrison Knudsen había resultado preadjudicatario de las líneas Mitre y Sarmiento, pero además habían obtenido la concesión de los servicios suburbanos del Urquiza y las cinco líneas del subterráneo.

En enero de 1994 Metrovías se hizo cargo de dichos servicios, sin embargo la toma de posesión de las líneas Mitre y Sarmiento se demoraría un año más. Algunos de los motivos de la demora radicaban en supuestas “desinteligencias internas” entre los miembros del consorcio adjudicatario e inclusive voceros del Grupo Roggio sostenían que

la razón radicaba en el mero interés de gerenciar el ferrocarril Urquiza y las líneas de subterráneo (De Paola,1995). Pero esas “desinteligencias” entre los miembros del grupo fueron las verdaderas razones por las cuales el Grupo Roggio desertaría de la operatoria del Sarmiento. Dicho interrogante podría ser respondido encontrándose una justificación racional en las condiciones del material rodante afectado a los servicios eléctricos. En efecto “en el Ferrocarril Sarmiento había más por reparar que por construir”⁷⁶ (Candelaresi, 1995a, p.4).

En ese caso el que obtendría mayores ventajas económicas sería Morrison Knudsen quien se especializó en reacondicionamiento del material rodante y que había adquirido en el año 1993 la ex Fabrica militar de coches y vagones Gral. San Martín. Por otro lado, operar los coches en el estado en que se encontraban haría impensable prestar los servicios originalmente previstos, lo cual, como se había mencionado anteriormente, redundaría en una actualización de los subsidios a otorgarse y los plazos de entrega. Esto se respalda con las modificaciones efectuadas en el contrato de concesión suscripto bajo el decreto N° 730 (1995):

En el cual la reconstrucción de 219 coches eléctricos se efectuaría en el primer año de la concesión finalizándose en el sexto año; cuando originalmente los plazos originales eran en el segundo año de la concesión finalizando dicha reconstrucción al octavo año de la concesión. (XXVI/3)

Hay un dato que no es menor y que tendría implicancias en la toma de posesión del ferrocarril Sarmiento. El Grupo Roggio y sus socios de Cometrans y las empresas estadounidenses habían tomado posesión del Grupo de servicios N° 3 (Línea Urquiza y la

⁷⁶ Según un informe de gestión operativa de Femesa del año 1993, promediando dicho año se encontraban en servicio de un total de 262 coches eléctricos solo apenas 130 coches eléctricos.

red de subterráneos) en enero de 1994. Al cabo de cuatro meses la UCPRF, que ahora se había convertido momentáneamente en organismo de fiscalización y control de las concesiones ferroviarias metropolitanas había dispuesto una serie de multas en el orden de los 68 mil pesos por incumplimientos en los índices de calidad (Rossi, A. 1994). Bajo este suceso el grupo Metrovías alegó que Estado no le entregó todo el material rodante previsto en la concesión y que parte de esos coches se encontraba en malas condiciones.

Si bien no es materia de esta investigación el estado de los coches de ese grupo de servicio, se considera que presentar este antecedente permite describir la demora en la toma de posesión del ferrocarril Sarmiento y la posible deserción del Grupo Roggio de la adjudicación debido a la presión ejercida por el organismo de control. Y considerando que el estado del material rodante en el ferrocarril Sarmiento era crítico las ventajas de gerenciar dicha línea eran mínimas, por ende, los accionistas integrados a Metrovías (Roggio S.A, Cometrans, Burlington Northern Railroad y Morrison Knudsen) consideraron que si tomaban posesión de los servicios del Sarmiento lo harían sujeto a garantías: flexibilización de los parámetros de calidad, modificación de los cronogramas de inversiones adelantando algunas obras y atrasando otras (Felder, 2000).

Y por último, Morrison Knudsen exigía una constancia por escrito del subsidio que pagara el Estado. Este documento podría ser comercializado en el mercado de capitales (Candelaresi, 1995b). Concluyendo esta etapa de negociación ex – ante a la toma de posesión, Felder (2000) afirma:

(...) Cuando esto sucedía ya era público que el consorcio - tal como estaba integrado- no asumiría la gestión de los ramales. Las concesiones mutuas no lograron sin embargo acelerar los plazos y la adjudicación se concretó recién en mayo de 1995 cuando se logró conformar el grupo **Trenes de Buenos Aires** a partir del desdoblamiento del grupo (...). (p.51)

Si bien esta decisión pudo resolverse entre un conjunto reducido de actores, esto no bastó para que intervinieran otros actores institucionales e inclusive oferentes que habían participado del proceso de licitación y que veían bajo esta resolución del MEyOSP una posibilidad de volver a retrasar nuevamente la toma de posesión. Por un lado tenemos a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, creada por la ley 23.696 de Reforma del Estado, que cumpliendo con su misión institucional emitió un dictamen (no vinculante) advirtiendo que todas las modificaciones que se realizaron en la órbita del MEyOSP quiebran el principio de igualdad de los oferentes y las bases originales de la licitación (Rossi, A.,1995).

Ésto en clara referencia a la modificación avalada por la autoridad de aplicación bajo la Res. N° 704 (1995) a través de la cual se autoriza la nueva conformación accionaria, sin el Grupo Roggio, con el nombre de Trenes de Buenos Aires S.A. Por otro lado, el grupo encabezado por Pardo Rabello y el asistente técnico Transmark de origen inglés quienes habían salido segundos en la licitación habían presentado un recurso de nulidad ante el juzgado federal N° 9, por las marcadas alteraciones tanto en el grupo empresario, como en la modificación del subsidio y en el cronograma de inversiones. El juzgado en lo contencioso administrativo dictaminó la decisión de «no innovar» con la cual frenaba la adjudicación a Trenes de Buenos Aires (Clarín, 1995). “Este recurso fue rechazado por un decreto (Decreto N° 732/95) que permitió concretar la transferencia” (Felder, 2000, p.52).

El siguiente apartado describirá algunas de las medidas implementadas por el consorcio TBA S.A y cómo evolucionó la implementación de la concesión ferroviaria vinculándola con el rol de los organismos de control y regulación hasta el año 1999, caracterizando los rasgos sobresalientes que formaron parte de este proceso.

Capítulo 6.3: La toma de posesión de TBA S.A en la línea Sarmiento y su vinculación con los órganos de control y regulación

Este continuo proceso de negociación y recomposición accionaria transcurrido entre los años 1992 y 1995, culminaron con la toma de posesión de TBA S. A como adjudicatario de los servicios metropolitanos de las líneas Mitre y Sarmiento. Esto se rubricó bajo el decreto N° 730 del 23 de mayo de 1995. Como se describió anteriormente esta salida “hacia adelante” se caracterizó por una serie de omisiones tanto de la Comisión encargada del seguimiento de las privatizaciones, como en los fallos judiciales que se realizaron en el fuero administrativo. Asimismo, es posible inferir que desde la sanción de las leyes marco⁷⁷ el Ejecutivo tuvo un amplio margen de maniobra para establecer las reglas del juego y cómo se implementarían las concesiones (regímenes tarifarios y de subsidio, inversiones a realizarse y plazos contractuales, como así también creación de los entes de control).

A nivel institucional el MEyOSP planificaron las reglas con absoluta autonomía del Poder Legislativo e inclusive en instancias formales, como los dictámenes de la Comisión de Seguimiento, se hacía evidente ese desequilibrio institucional ya que sus resoluciones no eran vinculantes, ergo, no producían obligaciones imperativas para el gobierno. Por lo tanto, para los funcionarios del MEyOSP y las instancias superiores era demostrar que las concesiones gerenciadas por el sector privado funcionaban y que consecuentemente se podía revertir el deterioro de la infraestructura y la calidad de los servicios prestados por el Estado con una disminución notable del subsidio.

⁷⁷ Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica

La clave para una puesta a punto del “sistema Sarmiento”⁷⁸ era el cumplimiento recíproco de las partes integrantes de la implementación, el gobierno que concede en representación del Estado Nacional un determinado servicio público a un operador privado y asumiendo, en dicha reciprocidad, su obligación contractual como por ejemplo, el otorgamiento de los subsidios establecidos en el contrato de concesión. Mientras tanto, el operador privado se compromete a realizar las inversiones y a garantizar un nivel de servicio adecuado y competitivo en los términos requeridos por la autoridad de aplicación.

Por lo tanto, si una de las partes incumple sus obligaciones contractuales el perjudicado es el público-usuario. Partiendo de estos supuestos, se encuentra un tercer componente: el ente regulador que se erige como una autoridad encargada de reglamentar una serie de aspectos que van desde la concesión de permisos a los operadores hasta la defensa de los derechos de los usuarios (Oszlak,2004). En este sentido hay que discernir entre la regulación y la fiscalización de los servicios concedidos, aspectos que no son iguales, es decir, que tanto la UCPRF como su sucesora la CNRT fueron entes de control cuyo objetivo era fiscalizar la prestación de los servicios de transporte y la defensa de los usuarios, en tanto que la regulación técnica como económica⁷⁹ quedaron bajo la competencia de la Secretaria de Transporte (Papazian, 2000).

Con esto es posible inferir que la regulación quedó supeditada a la administración central representada por la Secretaria de Transporte dependiente del MEyOSP, en tanto que la fiscalización o control fue delegada a entes creados por decreto. Dicha razón según Papazian (2000):

⁷⁸ Se denomina “sistema Sarmiento” a todo lo inherente al sistema ferroviario, desde señalizaciones, material rodante, vías, estaciones entre otros componentes.

⁷⁹ Según Papazian (2000) la regulación técnica esta asociada al dictado de reglamentos técnicos y de seguridad, en tanto que la regulación económica involucra aspectos como la estructura del mercado, condiciones de entrada y aprobación de tarifas.

Consistió en estimular a los concesionarios a reducir sus costos, optimizar el uso del subsidio y mejorar el servicio a prestar. Respecto de este último punto, se fijó estándares operativos mínimos en los pliegos de condiciones y en los contratos de concesión, y un sistema de premios y castigos consistente en incrementos de tarifas por mejoras en las prestaciones y aplicación de multas por incumplimientos. (p.2)

Esta decisión trajo como consecuencia que la performance de la línea Sarmiento redundara en un incremento de los pasajeros pagos para el primer año de la concesión (1995) en el orden del 33,6% con alrededor de 81 millones de usuarios. Dichas cifras se irían incrementando exponencialmente llegándose al tercer año de la concesión (1998) a transportar a 113 millones de pasajeros pagos. Estos índices pudieron alcanzarse por una serie de factores: primero, los parámetros de demanda, regularidad y pasajeros pagos se tomaron respecto al año 1990 que como se dijo anteriormente denotaron una abrupta caída en los indicadores de calidad y de pasajeros pagos; segundo, la inyección de subsidios para el mejoramiento integral del material rodante y otras inversiones puntuales en la infraestructura del sistema; tercero, un control estricto de la evasión que en el ciclo (1995-1999) estuvo en el orden del 15% y un mejoramiento notorio en la seguridad de las estaciones ferroviarias entre Once y Moreno. Es posible inferir que ese incremento, en la demanda de usuarios del ferrocarril Sarmiento, también pudo estar representada por un crecimiento de la población económicamente activa (PEA). Esto lo podemos considerar así debido a que el Gobierno Nacional, tras la crisis económica de 1995⁸⁰, impulsó una serie de leyes⁸¹ con la finalidad de facilitar el acceso al trabajo a los que no habían podido

⁸⁰ Existen dos fuentes de la recesión producida entre el segundo y el cuarto trimestre de 1995, por un lado la externa representada por la devaluación de la moneda mexicana sobre los mercados de capital. Y como segunda fuente de esa recesión se encontró la incertidumbre generada sobre la continuidad del plan económico considerando que en el plano político Menem competía por acceder a un segundo mandato presidencial.

⁸¹ Según Recalde (2011) a partir del año 1995 se aprobaron una serie de leyes vinculadas a la creación de trabajos precarios o llamados “contratos basura”, por ejemplo Ley 24.465 de 1995 permitió la creación, en el

ingresar o reincorporarse al mercado laboral. A partir de la decodificación de la nueva legislación laboral, hubo incremento sustancial en la generación de empleo, que de acuerdo con Bour (2002):

En el período 1996/98 se vieron por otro lado reformas que favorecen un mejor funcionamiento del mercado laboral. Ese fue un período de fuerte crecimiento del empleo. Realmente hay que buscar en las décadas anteriores para ver un período de crecimiento del empleo tan fuerte como en el 96'-98'. De hecho ustedes recordarán que la tasa de desempleo pasó del 18,5 % a menos de 13 % básicamente en 3 años. (p.85)

Por otro lado, la presencia policial también facilitó la captación de más pasajeros al percibir éstos que viajar en ferrocarril ya no representaría una “odisea”. Y cuarto, la orden expresa de Cavallo (ministro del MEyOSP) de «controlar pero no tanto» (Candelaresi,1994b) permitió que la fiscalización no mermara la iniciativa empresarial. Aun cuando se hubiese conseguido una revitalización del modo ferroviario a través de la captación de una mayor confluencia de usuarios y un mejoramiento en las formaciones ferroviarias, las perspectivas de una renovación estructural de la red quedarían supeditadas a una estrategia mucho más ambiciosa que se toparía con algunos obstáculos. Uno de los cuales está asociado a la eliminación de pasos a nivel que impiden ampliar la frecuencia entre trenes y disminuir los accidentes viales.

régimen laboral general, de un falso periodo de prueba que podía extenderse hasta 6 meses. Por otro lado se crearon los contratos a tiempo parcial a fin de reducir contribuciones patronales. Otras de las leyes impulsadas por el gobierno Menemista fue la Ley Pyme (Ley 24.467), esta ley facilitó a las pequeñas y medianas empresas de fraccionar tanto aguinaldos como vacaciones, la movilidad funcional y la reducción de las indemnizaciones por despido. Y por último, se destaca la Ley de Riesgos de Trabajo (Ley 24.557) que creó las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo, esta ley eximio de responsabilidad a los empleadores por las enfermedades y accidentes padecidos por los empleados.

Estas obras, según el anexo XXVI/4 del contrato de concesión aprobado por el decreto N° 730 (1995), deberían haber empezado a realizarse en el segundo año de la concesión, finalizándose en el décimo año de esta. Este esfuerzo debió realizarse bajo una estrategia multijurisdiccional, entendida como la colaboración del Gobierno Nacional, la Municipalidad de Buenos Aires y los distintos partidos que integran el AMBA, trabajando mancomunadamente con TBA. Dicha estrategia presentó algunos obstáculos. Desde el plano institucional la dilatación en la conformación de una Autoridad Metropolitana del Transporte venía postergándose desde el año 1992 debido a la reticencia de legisladores bonaerenses en resignar autoridad a favor de un órgano multijurisdiccional (Candelaresi, 1994b).

Esta autoridad multijurisdiccional tendría una amplia gama de funciones, desde regulatorias, pasando por la fiscalización y planificación de todo el transporte en el AMBA, en virtud de esto la ATAM se hubiera instituido como un ente autárquico⁸² creado por ley con potestades tendientes a vehiculizar la planificación del transporte. Al no prosperar dicha iniciativa, la competencia en la regulación (tanto económica como técnica) y planificación del transporte quedó subsumida a la Secretaria de Transporte dependiente del MEyOSP. Con esto no se trata de descalificar a la Secretaria de Transporte, sino de describir un proceso por el cual muchas de las decisiones tomadas se resolvieron en los altos niveles de la administración central.

Un segundo obstáculo a la iniciativa de los pasos bajo nivel que contractualmente estaban definidos se encontró en el descontento vecinal que veía con reticencia estas obras y el daño que podría causar en los comercios lindantes. En efecto, cuando el concesionario se disponía a construir el túnel sobre la Av. Boyacá (Barrio de Flores) el reclamo vecinal

⁸² Según Font (2015) la entidad autárquica se auto-administra pero de acuerdo con una norma establecida por una autoridad superior que la vigila. Recibe la ley desde afuera, es decir, no se da sus propias normas como ocurre con los entes autónomos, pero es capaz de darse su propio estatuto, y de regirse libremente dentro del marco de la norma que lo ha creado.

recibió eco en la legislatura porteña y la solución quedó inconclusa (Martínez, 2000). Como contrapartida, el vocero de ese momento en TBA, Osvaldo Rossi, declaraba (como se citó en Rodríguez, 1999) que: “el proyecto de la calle Boyacá está aprobado por el gobierno porteño, está el dinero para hacerlo y sería beneficioso para el tránsito, pero sigue parado por la oposición de tres comerciantes que piensan en su interés particular” (p.18). Sin embargo funcionarios del gobierno porteño⁸³ aclaraban que había también un interés particular por parte del concesionario TBA en realizar dichas obras. Al respecto Hugo Clause, secretario de Obras y Servicios Públicos, Transporte y Tránsito del Gobierno, (como se citó en Rodríguez, 1999) recordó que: “al principio eran las empresas ferroviarias las que tomaban con indiferencia la eliminación de barreras, contemplada en los contratos, pero ahora ha cambiado de opinión porque eliminándolas puede incrementar las frecuencias de sus servicios y obtener mayores ganancias” (p.18).

La reflexión que habría que realizar es que cuando el interés del concesionario en determinada obra incidía en su ecuación económica este optaba por hablar del interés común por sobre el particular. Pensemos por ejemplo que el índice de regularidad y las frecuencias eran factores por los cuales si el concesionario mejoraba respecto de un periodo anterior podría solicitar a la autoridad de aplicación un incremento tarifario. Y atendiendo, que el subsidio a medida que avanzaban los años de concesión iba decreciendo la tarifa se tornó un componente esencial de la rentabilidad empresarial de TBA conforme pasaban los años.

Atendiendo a esta consideración, Vago (2000) muestra la proporción que representaba el subsidio y la tarifa a medida que transcurrían los años de concesión. En el año 1995 la proporción del ingreso era 56% de tarifas y 44% de subsidios, en comparación

⁸³ Es importante destacar que en el año 1994 se realizó la Reforma de la Constitución Nacional. En uno de sus artículos la Capital Federal adquiere el estatus de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la cual las autoridades ejecutivas son electas de manera directa a través del sufragio universal por los ciudadanos de la ciudad.

al tercer año (1998) de concesión para TBA en donde la tarifa representaba el 82% de los ingresos del concesionario y el 18% estaba asociado al subsidio operativo. Esta fluctuación entre la tarifa y el subsidio operativo daría lugar a una renegociación de los términos contractuales para el año 1997, pero esta revisión contractual reflejaba otros pormenores que habían sido postergados entre la pre-adjudicación y la toma de posesión.

El primero estaba asociado a la poca exigencia de los pliegos de licitación razón por la cual TBA al término de dos años pudo alcanzar los parámetros de calidad (Vago, 2000). Esta flexibilidad de los pliegos derivó en un aumento de la demanda insatisfecha, por lo que el concesionario al poco tiempo de asumir el gerenciamiento de la línea Sarmiento contrató a la consultora Parsons Brinckerhoff Internacional S.A para realizar un estudio de demanda (Res. AGN 092,2002). Cabría preguntarse por qué la autoridad de aplicación, en este caso la Secretaria de Obras Públicas y Transporte⁸⁴ de la Nación, no realizó un estudio de la demanda por cuenta propia tomando como válida la realizada por esta consultora privada a quien había contratado TBA.

Esto hace dudar sobre la independencia de la secretaría como organismo regulador (regulador técnico y regulador económico) respecto del concesionario. Y en segundo lugar, se encontraron evidencias con relación a la demanda insatisfecha que refutan lo afirmado por el operador ferroviario, afirmándose que en el año 1975 se alcanzó el récord de 124 millones de pasajeros transportados en la línea Sarmiento, si lo comparamos con el mejor año de TBA, dicho concesionario transportó en el año 1997 alrededor de 111 millones de pasajeros (Vago, 2000). Al mismo tiempo es posible afirmar, según Vago (2000) que: (...) “en el Área Metropolitana, hace 25 años que no se realizan estudios de transporte y relevamientos de demanda que no sean ocasionales y localizados. Esto permite dudar de la idoneidad de los estudios presentados por los concesionarios (...)”

⁸⁴ SOPyT

(p.232). Como resultado de dicho estudio el poder ejecutivo aprobó el Decreto N° 543 (1997) instrumento que habilitó la instancia renegociadora del contrato.

Estas evidencias permiten inferir que la construcción de la institucionalidad regulatoria y fiscalizadora se fueron reglando «incrementalmente» conforme a las trayectorias pasadas, contradiciendo los estándares relacionados con la conformación de la institucionalidad regulatoria, que recomienda crear el ente regulador antes de realizar la privatización o concesión (Oszlak, 2004), como así también la doctrina jurídica la cual afirma que: “el que concede no debe controlar” (Gordillo, 2017, p.XV-4). Con relación a esto, al celebrarse el contrato con TBA, la autoridad regulatoria quedó en la órbita del MEyOSP como expresa el artículo 6.4 del decreto hasta tanto no se aprobara por ley la creación de la ATAM (Decreto N° 730, 1995); hecho que como se mencionó anteriormente no pudo concretarse. Tanto la Unidad de Coordinación como posteriormente la CNRT fueron apéndices formales del MEyOSP y la SOPyT, en donde se ponderó el factor político por sobre el técnico, como menciona Felder (2001):

Los recambios de autoridades, los recortes presupuestarios, su falta de participación en la renegociación de los contratos y las reestructuraciones organizativas son algunos de los ejemplos más espectaculares, aunque en la gestión cotidiana del organismo pueden hallarse signos que apuntan en el mismo sentido: los funcionarios de la Comisión están estrechamente sujetos a no contradecir los criterios políticamente fijados en los controles que realizan, en el conocimiento de que ponen en riesgo su fuente de trabajo. (p.175)

Como seguimiento de esos eventos, las limitaciones no solo se circunscriben a los recortes presupuestarios y reestructuraciones de la planta burocrática, sino que dichas limitaciones se acentúan en la protección de los usuarios y en la seguridad del sistema

ferroviario como así también en la ejecución de multas. Con relación a la protección de los usuarios “la CNRT solo está facultada a convocar a Audiencia Publica en aquellos casos en que considere que algún acto de un prestador del servicio resulte violatorio de la normativa vigente” (Papazian, 2000, p.8). Esto puede resultar un avance con relación a otros organismos contralores precedentes, sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo aprobó la renegociación contractual con TBA, primero la realizó sin la participación de la CNRT (Peláez, 2013).

Y en segundo lugar, eludió la audiencia pública y solo a través de la instancia judicial se vio obligado a convocar a los organismos de usuarios y de consumidores (Candelaresi, 1999a). Esto supuso una mera formalidad ya que la decisión del gobierno de aprobar la Addenda⁸⁵ estuvo definida desde el primer momento, y al contar con el aval de la Comisión Bicameral de las privatizaciones⁸⁶, dicha Addenda pudo ser rubricada a través del decreto N° 210 del 18 de marzo de 1999. También hay que destacar que la reforma de la Constitución Nacional sancionada el 15 de diciembre de 1994, introdujo en uno de sus artículos “la participación de las organizaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art.42). Este artículo quedó soslayado a un segundo plano en las posteriores negociaciones contractuales iniciadas entre el gobierno y Trenes de Buenos Aires S.A. Llama la atención ya que la Constitución Nacional tiene prelación por sobre las leyes, decretos y por ende de los contratos que hayan suscripto las autoridades gubernamentales.

Partiendo de estos supuestos, Gutiérrez (1998) afirma que: “la solicitud de audiencia pública efectuada por legisladores del Congreso de la Nación fue negada por la Secretaría de Transporte, alegando no estar estipulada en los contratos” (p.114).

⁸⁵ O también denominado contrato

⁸⁶ Cabe destacar que de los seis miembros parlamentarios, solo los frepasistas y radicales se opusieron a la ampliación contractual con TBA por considerar que esto se trataba de un nuevo contrato con nuevas prerrogativas, y que debería llamarse a licitación.

Desde la perspectiva de la seguridad y de cómo el ente de control hizo uso de sus facultades reglamentadas, es posible afirmar que las multas aplicadas a TBA fueron «in crescendo» a medida que transcurrían los años de concesión. Un ejemplo de lo dicho desde el año 1996 el monto de las multas había alcanzado la suma de 12 mil pesos en comparación al año 1999 que sumaban un valor de más 700 mil pesos. Estas multas no solo se aplican al mantenimiento y limpieza de las estaciones, sino que afectan directamente al material rodante afectado a las línea Sarmiento. Estas penalidades sumadas al concepto de calidad son las más reiterativas en el periodo contemplado entre 1996 y 1999 según se pudo constatar de los informes obtenidos en la CNRT⁸⁷.

A estos elementos se agrega el rol de contralor externo que desempeñó la Auditoría General de la Nación⁸⁸ a través de sus respectivos balances. Uno de esos informes que resumen el desempeño de las diferentes concesiones de transporte fue presentado en el año 2003 a las nuevas autoridades ejecutivas. En uno de sus capítulos se presenta el balance de TBA al 31 de diciembre de 1999, a través del cual se detectaron incumplimientos en el cronograma de mantenimiento, según la AGN (2003):

(...) Deben destacarse principalmente las falencias detectadas en el sistema de enclavamiento de las puertas de los coches eléctricos de la ex Línea Sarmiento. Esta anomalía se relaciona directamente con la seguridad del servicio y tiene incidencia en el control de la seguridad pública, que deben llevar a cabo los organismos competentes (...). (p.26)

⁸⁷ Este material será adjuntado en un anexo al final de la investigación.

⁸⁸ La Auditoría General de la Nación (AGN) fue creada por la Ley 24.156 en el año 1992, asumiendo la función de ser el Órgano de control externo que funciona dentro del Poder Legislativo. Sus competencias van desde el control patrimonial, económico, financiero y operativo del sector público nacional. En el año 1994 el ente adquiere rango constitucional a través del Art. 85. Cabe destacar que la AGN no depende jerárquicamente del Congreso, porque tiene autonomía funcional y personería jurídica. Un dato no menor vinculado a los dictámenes del organismos, es que estos no son vinculantes para el Poder Ejecutivo, si pueden sentar precedentes que a partir de irregularidades o ilícitos obliguen a las autoridades judiciales a intervenir.

Esta situación se agrava si consideramos tres factores de suma importancia. El primero tiene que ver con las restricciones presupuestarias⁸⁹ del gobierno que derivaron en el recorte de los subsidios operativos y el desembolso de los certificados de obra contemplados en el plan básico de inversiones. Según estimaciones del concesionario el Estado les adeudó alrededor de 150 millones de pesos (TBA, 2000). El segundo factor, se encuentra enmarcado a través de la perspectiva burocrática mediante la cual el organismo de control carecía de los medios idóneos para llevar el control de 240 estaciones y 877 kilómetros de vía.

Según la Jefatura de Gabinete (como se mencionó en Vago, 2000) para controlar dicha área geográfica, la planta de inspectores contaba con esta dotación: 6 inspectores para todo el tráfico del Gran Buenos Aires, 3 inspectores para la limpieza de 1.264 coches, 2 inspectores para obras, 1 inspector para seguridad policial en trenes y estaciones. Como tercer factor, inherente al anterior se encuentra la asimetría en la información, ya que en su estatuto la CNRT debe exigirles a las empresas y concesionarios información relativa a cualquier modificación efectuada en el sistema (Art. 8 inciso b del Decreto N° 1388 del 29 de noviembre de 1996). A partir de este punto, el concesionario puede dilatar la entrega de dicha información y en caso de no entregarla al órgano competente, no existen mecanismos que la obliguen hacerlo (Felder, 2001).

Estas caracterizaciones permiten inferir que la conformación de un órgano de control carente de recursos humanos y económicos fue una finalidad política más que una consecuencia de una tardía conformación institucional. Esta situación supuso una ventaja para ambos actores, a nivel gubernamental demostrar que la concesión mejoró los

⁸⁹ Las restricciones presupuestarias empezaron a agudizarse tras la volatilidad monetaria en el sudeste asiático, luego en Rusia y que culminó a principios de 1999 con la devaluación del tipo de cambio en Brasil.

indicadores de calidad e incrementó la demanda asociada a la cantidad de pasajeros pagos, la cual evolucionó notablemente respecto de los últimos años de gestión estatal. Tal es así que la percepción de los usuarios de ferrocarriles metropolitanos fue positiva, como también el deseo de que siguieran operando a través de concesionarios privados pero con una mayor participación de los entes de control (Alexander, 2000).

Por otro lado, Trenes de Buenos Aires S.A se vio favorecido ante un esquema de control precario y una regulación restringida en el seno de la Secretaria de Transporte y el MEyOSP que avaló tanto la renegociación contractual extendiendo la concesión al año 2025. A esto se agrega que la Addenda aprobada por decreto amplió el área de la concesión a través de la cual TBA pudo operar por fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires, llegando a Rosario. La optima performance de TBA (desde la óptica gubernamental), implicó que también pudiera participar como accionaria de la empresa concesionaria Opportrans y obtuviera la concesión del Metro de Río de Janeiro por el plazo de 20 años. En este caso el grupo concesionario fue habilitado por el Poder Ejecutivo Nacional como asistente técnico para operar y asistir en la gestión del sistema ferroviario. Esta configuración le permitió, como se describió, acceder a otras concesiones de transporte.

Estas trayectorias pasadas que derivaron en una escasa institucionalidad regulatoria permitieron que un conjunto de actores de la sociedad civil, representada por asociaciones de usuarios y consumidores se conformaran como nuevos actores que exigían ser escuchados y amparados por los principios constitucionales vigentes desde el año 1994. Esto también motivó que instituciones como la CNRT y en mayor medida la AGN y la Defensoría del Pueblo de la Nación publicitaran sus actos y sus resoluciones, tendiendo puentes capaces de vehiculizar las demandas de los usuarios afectados.

Capítulo 7: Conclusiones

A lo largo de estos capítulos se trató de caracterizar una política pública en el contexto de una reformulación de las funciones estatales en un determinado sector de servicios públicos como lo son los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros. Esta investigación se avocó a describir puntualmente una determinada concesión ferroviaria, concentrándose en la Línea Sarmiento (ramal Once-Moreno) y observando la estrategia de formulación e implementación estatal en torno a la concesión a operadores privados. Por lo tanto, en este capítulo final se realizarán las conclusiones a partir de los objetivos planteados en la introducción de la investigación y constatándose la verificación o refutación de las hipótesis planteadas.

En primer lugar, el surgimiento de las concesiones ferroviarias de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires obedeció no solamente a una estrategia antinflacionaria y anti-deficitaria producto de la crisis hiperinflacionaria de 1989 y 1990, sino también debido a la calidad de los servicios prestados por Ferrocarriles Argentinos que redundaron en una merma de pasajeros transportados y pagos. Por lo tanto, la hipótesis inicialmente planteada respecto de que “las concesiones ferroviarias en el área metropolitana de Buenos Aires surgieron como una necesidad de contraer el déficit fiscal” son parcialmente correctas ya que a dichos requerimientos se le sumó la necesidad de recuperar y revitalizar el modo ferroviario a través de la concesión a operadores privados, como así también incrementar la cantidad de pasajeros pagos reduciendo la evasión de pasajes.

En segundo lugar, respecto a la redefinición del rol de Estado se constató que en el contexto de emergencia económica y administrativa el Congreso Nacional aprobó una

serie de marcos institucionales como lo fueron las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica. Estas leyes facultaron al Poder Ejecutivo un conjunto de capacidades que facilitaron la concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros. Entre dichas capacidades se observó que el Poder Ejecutivo concentró su acción en funciones regulatorias, como por ejemplo: la aplicación de los regímenes tarifarios, los planes y cronogramas de inversión, la conformación de entes de control por decreto. Sumado a esto, el Poder Legislativo conservó cierto poder decisional al momento de avalar los contratos de concesión, en este sentido la ley de Reforma del Estado posibilitó la creación de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones. Sin embargo, sus dictámenes al no ser vinculantes no supusieron un contrapeso institucional para el Gobierno del Dr. Menem. Cabe resaltar que las resistencias iniciales de las bases ferroviarias estuvo caracterizada principalmente por la huelga de los 45 días. Esto representó un impedimento tanto para el gobierno como los representantes de las entidades gremiales que buscaron dos objetivos. El primero asociado con la transferencia de los ramales al sector privado que impulsaba el gobierno; en tanto el segundo objetivo (perseguido por la dirigencia gremial) subyacía en la forma de cómo esas mismas entidades se insertarían en el modelo económico de reformas estructurales. Bajo esta perspectiva el Poder Ejecutivo aprovechó esa brecha entre quienes defendían un ferrocarril estatal frente a aquellos que veían como una oportunidad la concesión privada de esos servicios.

A partir de estas inferencias es posible confirmar la hipótesis de que “la apertura al sector privado para el gerenciamiento de los ferrocarriles metropolitanos a partir de 1989 implicó la redefinición del Estado como regulador del servicio”.

En tercer lugar, el modelo adoptado en la implementación de la concesión de Trenes de Buenos Aires S.A combinó dos modalidades. Una primera modalidad que se

vinculó con la implementación del tipo *top-down*. Esta primera etapa se relacionó con la confección de los pliegos y el llamado a licitación por la cual el MEyOSP, la UCPRF y la Secretaria de Transporte configuraron los aspectos técnicos y formales de la licitación. Posteriormente una segunda modalidad se configuró a partir del **proceso como ensamblaje**, esta etapa se caracterizó por haber desplegado los recursos entre las autoridades públicas y el grupo adjudicatario de la concesión. Estos recursos se caracterizaron como los subsidios otorgados, el estado de las formaciones, el cronograma de inversiones y el personal afectado a la concesión. Estos requerimientos fueron motivo de disputas y dilataron la toma de posesión del ramal Once-Moreno; constatándose que la ecuación económica al finalizar las negociaciones favoreció al concesionario TBA S.A.

La premisa por la cual “la concesión de TBA se caracterizó por la eficiencia y regularidad de los servicios” se debió a mejoras puntuales en las formaciones ferroviarias, un incremento en la seguridad de estaciones y formaciones, como así también en un control estricto de la evasión de usuarios que permitió superar los niveles de transporte de pasajeros de los últimos años de gestión estatal. También hay que agregar que el crecimiento de la población económicamente activa y consecuentemente el incremento en la actividad económica entre los años 1996 y 1998 permitieron que TBA alcanzara aumentos sustanciales en el nivel de demanda de pasajeros. En este sentido la concesión demostró su éxito, captar más pasajeros y mejorar los indicadores de servicio como la puntualidad y regularidad, sin embargo este sistema mostró aspectos irregulares, como sobrepagos para la refacción de los coches eléctricos, la postergación de obras como la renovación de vías y modernización del sistema eléctrico y de señalamiento, la construcción de pasos a bajo nivel a lo largo de la traza ferroviaria, como así también el incumplimiento del Estado en el otorgamiento de los subsidios comprometidos en el contrato de concesión.

Y en cuarto lugar, la incidencia de los organismos de control en el desarrollo del proceso concesionario demostró que fue construida por adición y con posterioridad a la concesión del servicio, restando transparencia y capacidad de control sobre el sistema concedido. Tanto la creación de la UCPRF, en primer lugar, como la posterior conformación de la CNRT en 1996 quedaron bajo la órbita del MEyOSP al ser creadas por decreto, esto por un lado configuró una signo de debilidad institucional la cual conspiró en contra de la independencia institucional del organismo y como consecuencia de esto cuando el organismo accionaba contra los incumplimientos contractuales del concesionario, éste recurrió vía administrativa al superior jerárquico del contralor. Por lo tanto, la hipótesis inicialmente formulada de que “el desempeño de los organismos de control incidió insuficientemente ante los incumplimientos de TBA S.A” se considera como válida.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, consideramos que la concesión en el ramal Once-Moreno gerenciada por Trenes de Buenos Aires S.A tuvo aspectos positivos y negativos. Los positivos estuvieron representados por un aumento en la captación de pasajeros y en las condiciones relativas de viaje. Sin embargo, consideramos que aspectos como el control de las obligaciones contractuales, la premura por concesionar el servicio restando transparencia al proceso y la escasa participación de las entidades defensoras de los usuarios en las renegociaciones contractuales con el concesionario y la imposibilidad de acceder a los costos del concesionario, fueron puntos desfavorables para el éxito integral de la política pública que debe preservar el interés general por sobre el particular.

Referencias bibliográficas

Alexander, M. (2000). Privatizaciones en Argentina. En Baima de Borri, M., Rofman, A. y Cesilini, S. (Comps.), *La Privatización de los servicios básicos y su impacto en los sectores populares en Argentina* (pp.31-48). Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.

Auditoría General de la Nación. (2002). *Estudio especial de los resultados económicos obtenidos de la aplicación del contrato de concesión del servicio ferroviario de pasajeros celebrado con Trenes de Buenos Aires S.A. y del grado de cumplimiento del mismo*. Recuperado de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2002_092info.pdf.

Auditoría General de la Nación (2003). *Transporte Terrestre: Muestra de las principales auditorias sobre órganos de control y empresas adjudicatarias de procesos de privatización. Síntesis y conclusiones 1993-2003*. Recuperado de <https://studylib.es/doc/2568971/transporte-terrestre>.

Barbero, J. (noviembre de 2000). Evolución reciente de las concesiones ferroviarias metropolitanas de Buenos Aires. *Nueva Estrategia para el transporte urbano*. Workshop organizado por el Banco Mundial, Santiago de Chile, Chile.

Barbero, J. (2012). Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*. Recuperado de:

<http://www.cippec.org/-/ferrocarriles-metropolitanos-de-la-tragedia-de-once-auna-politica-integral-de-transporte-de-calidad-para-la-equidad>.

Basualdo, E.M., Azpiazu, D. y otros (2002). *El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas, revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf

Boletín informativo de la Empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (mayo-junio-julio de 1995). Llego el día. *En vías de comunicarnos*, 3(24), p.2.

Bour, J. L. (2002). “La inconsistencia de la regulación laboral y la política macroeconómica en la década de 1990” en J. Lindemboin (comps.), *Metamorfosis del empleo en la Argentina. Diagnósticos, políticas y perspectivas*. Cuaderno del CEPED n° 7, Buenos Aires.

Campos, M.F. y Lira, L.G. (agosto,2011). *Huelga en la actualidad argentina: entre la garantía y la restricción de su ejercicio*. Trabajo presentado en X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Argentina.

Candelaresi, C. (9 de julio 1994). Despidos del Sarmiento, Mitre y Roca: Otros 3500 ferroviarios a la vía. *Página 12*, p.9.

Candelaresi, C. (28 de julio de 1994). No cometan excesos. *Página 12*, p.11.

Candelaresi, C. (14 de febrero de 1995). Mitre y Sarmiento en vía en muerte. *Página 12*, p.4.

Candelaresi, C. (21 de febrero de 1995). Subsidio con forma de documento. *Página 12*.

Recuperado de <https://photos.app.goo.gl/Hd27ga1B7XZgE6zP7>

Candelaresi, C. (16 de marzo de 1999). Puesta en escena para el tarifazo. *Página 12*, p.11.

Cena, J.C. (2008). *El Ferrocidio*. Buenos Aires, Argentina: La Rosa Blindada.

Centro de Escritura Javeriano. (2019). *Normas APA, sexta edición*. Cali, Colombia:

Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de

<https://www.javerianacali.edu.co/centro-escritura/recursos/manual-de-normas-apa>.

Constitución de la Nación Argentina [Const.]. (1994). Artículo 42[Capítulo II]. Recuperado

de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Córdova Montufar, M. (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Mundo*

Plurales, 4(1), 9-46. DOI: 10.17141/mundosplurales.1.2017.3049.

De Paola, E. (27 de enero de 1995). Una privatización que sigue retrasada. *La Nación*, p.6.

Decreto N° 666 Ferrocarriles Argentinos Intervención. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 6 de septiembre de 1989. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/1455/norma.htm>.

Decreto N° 502 Empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. -Creación-. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 27 de marzo de 1991. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=5811>.

Decreto N° 1143 Reforma del Estado-Subterráneos y Ferrocarriles-. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 21 de junio de 1991. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=6443>.

Decreto N° 730 Contrato de Concesión TBA S.A. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 24 de mayo de 1995. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/730-95.htm>.

Decreto N° 1388 Integración de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte aprobándose su estatuto. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 10 de diciembre de 1996. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40785/norma.htm>.

Decreto N° 543 Privatizaciones -Servicios de transporte ferroviario de pasajeros-. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 13 de junio de 1997. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43896/norma.htm>.

Decreto N° 210 Privatizaciones -Contrato de Concesión-Transporte Ferroviario. Boletín

Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 18 de marzo de 1999.

Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/56532/norma.htm>.

Díaz, R. (2002). La reforma del Estado. En R. Díaz (Ed.), *¿Prosperidad o Ilusión?: Las reformas de los 90 en la Argentina* (pp.65-93). Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Duhalde, S. y Ventrici, P. (2013). *Sistema Ferroviario Argentino: Un análisis político y económico de su historia reciente (1980-2010)*. Recuperado de <https://ferinter.hypotheses.org/files/2015/03/duhalde-ventrici-ferinter.pdf>

El efecto Femesa (4 de agosto de 2014). *En el subte*. Recuperado de <https://enelsubte.com/noticias/el-efecto-femesa/>.

Fair, H. (2008). El plan de convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, IX (10), pp. 1-17.

Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124.

Felder, R. (2000). *La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado* (Tesis de posgrado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Felder, R. (2001) La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. *Gestión y Política Pública*, X (1), 145-182.

Ferrocarriles Metropolitanos S.A (1993). *Control de Gestión diciembre 1993*. Recuperado de <https://photos.app.goo.gl/9QSLxW1qhaK33X877>.

Font, M.A. (2015). *Guía de estudio de administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Estudio.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [F.I.E.L]. (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: Teoría y experiencia argentina reciente*. Recuperado de <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/regulacion.pdf>

Gerchunoff, P. y Torre J.C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36(143), pp.733-768.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte General*. Recuperado de https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf

Gutiérrez, A. (1998). Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros. *Realidad Económica*, (158), pp. 92-119. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/noticias/politica-de-transportes-cronica-de-una-renegociacion-anunciada-la-historia-no-oficial-de-la>.

- Gutiérrez, A. (2014) Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, 10, 98-119.
- Hall, P. A. y Taylor, R.C.R (1999). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. *Revista del Colegio (Commemorativa del 25° Aniversario)*, 15-53.
- La licitación por FEMESA entró en una etapa crítica (2 de julio de 1992). *Clarín*, p.26.
- Laguigue, L.A. (junio-agosto de 1994). Los ferrocarriles metropolitanos: el caso FEMESA. *ALAF*, 18(56), pp. 15-26.
- Ley N° 23696 Reforma del Estado: Emergencia Administrativa*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 23 de agosto de 1989. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/norma.htm>.
- Ley 23697 Emergencia Económica*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 25 de septiembre de 1989. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/norma.htm>.
- Llanos, M. (1998). El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, 38(151), pp.743-770.
- Los antecedentes del desempleo de los 90 (16 de octubre de 1997). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/antecedentes-desempleo-90_0_r1FeW8eWAtl.html.

- Lucita, E. (comp.). (1999). *La Patria en el riel: un siglo de lucha de los trabajadores ferroviarios*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones del pensamiento nacional.
- Maldonado Valera, C.F. y Palma Roco, A. F. (2013). La construcción de pactos y consensos en material de política social: apuntes para un marco de análisis. *Cepal-Serie Políticas Sociales*, 179, 7-80.
- Margheritis, A. (2000). La privatización de los servicios básicos y su impacto en los sectores populares en Argentina. En M. Baima de Borri, A.B. Rofman y Cesilini, S. (comps.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares* (pp.49-76). Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.
- Martin, B. y Urbano, A.B. (2002). *Privatización ferroviaria mediante concesiones: Orígenes y consecuencias de la experiencia en América Latina*. Recuperado de <http://www.publicworld.org/files/larailspanish.pdf>
- Martínez, J.P. (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En M.J. López y J.E. Waddell (comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina: 150 años de política ferroviaria* (pp.209-286). Buenos Aires, Argentina: Lumiere.
- Martínez, J.P. (enero-febrero, 2000). Las idas y vueltas de un problema “insoluble”. *Realidad Ferroviaria*. 3(18), pp. 36-38.

Memoria Técnica: Línea Sarmiento -Ramal Once/Moreno (2006). Recuperado de https://la-floresta.com.ar/documentos/soterramiento_memoria_tecnica.pdf.

Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En L. C. Bresser-Pereira, N. C. Grau, L. Garnier, O. Oszlak y A. Przeworski, *Políticas y Gestión Pública* (pp. 139-194). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

Papazian, A. (2000). Algunas reflexiones sobre el diseño institucional de los organismos de Regulación y Control del Transporte. *Sindicatura*, (11), pp. 1-12. Recuperado de <http://materias.fi.uba.ar/6807/contenidos/OrganismosRegulacion.pdf>.

Peláez, M. (2013). La gran estafa: Veinte años de privatizaciones en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Pérez Idiart, H. (2015). Lenguaje en uso y metodología de la investigación. Recuperado de <http://www.hugoperezidiart.com.ar/tallerdetesis-pdf/UAI-GE-modulo3-CL2015.pdf>.

Pérez, V. (2010). Las Vías de la Transición: Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2010). *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte*, (N° 2), pp. 4-43. Recuperado de: http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Documento_02_Perez%20CHV.pdf

Pérez, V. (2012). Conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2008). *Realidad Económica*, 268, 128- 149.

Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Gedisa S.A.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.

Rath, C. (2011). *Trabajadores, tercerización y burocracia sindical: El caso Mariano Ferreyra*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Recalde, H. P. (2011). Reformas laborales durante la convertibilidad y la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 2(6), 6-12. Recuperado de http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/N6_1.pdf.

Resolución N° 1456 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires, Argentina, 13 de noviembre de 1991. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/1456-91.htm>.

Resolución N° 1248 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, 3 de noviembre de 1992. Recuperado de <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3A4a009903-27f4-4061-b584-382e60e20515>.

Resolución N° 67 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, 12 de enero de 1993. Recuperado de

<https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3A945a9c12-b68d-425e-bcf7-8b1d657e14c8>.

Resolución N° 704 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1995). Buenos Aires, Argentina, 18 de mayo de 1995. Recuperado de

<https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3A7c6414e9-c70d-4830-b8fb-4a7d260d3545>.

Rhodes, R.A.W. (2016). El Institucionalismo. En D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 53-67). Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Riera, A. (17 de junio de 2013). *Chequeado*. Recuperado de <https://chequeado.com/ultimas-noticias/sobrero-el-sistema-de-senalizacion-es-del-ano-1921-y-los-trenes-son-del-ano-1960/>.

Rodríguez, C. (15 de julio de 1999). Con la manía de romper barreras. *Página 12*, p.18.

Rossi, A. (1 de agosto de 1994). Aplicaron multas por servicios deficientes en subtes y el Urquiza. *Clarín*, p.26.

Rossi, A. (24 de mayo de 1995). La Bicameral contra el traspaso del Mitre y el Sarmiento. *Clarín*, p.21.

Rossi, A. M. (2003). Poder político, instituciones y políticas públicas. En Rossi, A. M., Leguizamón, M. (comps.), *Ciencia Política para iniciados* (pp. 7-25). Buenos Aires, Argentina: Proyecto Editorial.

Sconza, O.R.; Smoisman, S.L. (2003). Democracia, deuda, ajuste y pobreza: El caso del Plan Austral. III Jornadas de Sociología de la UNLP, 10 al 12 de diciembre de 2003, La Plata, Argentina. La Argentina de la crisis: Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. En Memoria Académica. Recuperado de:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6996/ev.6996.pdf

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 2-22). Madrid, España: Alianza Universidad.

Tijobrae2 (19 de octubre de 2015). *Quien mato a Mariano Ferreyra*. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=YZbEYHrNHo8&t=4113s>

Torre, J.C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Trenes de Buenos Aires. (2000). *Una línea de trabajo e inversiones*. Recuperado de <https://photos.app.goo.gl/B6UAc7e1S5U1Feig8>.

Trenes: se complicó el traspaso. (26 de mayo de 1995). *Clarín*, p.17.

Vago, R. (2000). La renegociación ferroviaria metropolitana: un marco lleno de dudas y poca credibilidad. En M. Baima de Borri, A.B Rofman y Cesilini, S. (comps.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares* (pp. 231-249). Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.

Vecchi, R.M. (2012). *Ferrocarriles argentinos: crónica del saqueo y la resistencia*. Posadas, Argentina: Imprenta del Nordeste de La Verdad S.R.L.

ANEXOS

Anexo 1: Cronograma de inversiones y cotización total según oferta.




GRUPO DE SERVICIOS
ANEXO XXV/1 - S

CRONOGRAMA DE INVERSIONES Y COTIZACION TOTAL SEGUN OFERTA

	DESCRIPCION	FECHA DE INICIO		FECHA DE TERMINACION		COTIZACION (B)
		TRIMESTRE	AÑO	TRIMESTRE	AÑO	
1	PROV. MONTAJE Y PUESTA EN SERV. DE UN SISTEMA DE TELECOMANDO CENTRAL	II	1	II	3	4.356.801
2	PROV. MONTAJE Y PUESTA EN SERV. DE UN SISTEMA DE CALEFACC. E ILUMIN. EN SUBESTACIONES	I	10	IV	10	282.870
3	SUBEST. RECTIF. PARA TRACCION ELECTRICA MODERN EQUIPOS RECTIFICADORES	II	3	II	5	1.758.497
4	SUBEST. RECTIF. CABALLITO, V. LURO Y MERLO AMPLIAC. RENOV. Y MODIF. CABLES ALIMENTADORES	I	5	IV	5	1.362.065
5	PROV. INST. Y PUESTA EN SERVICIO DE SUBEST. TRANSF. DE 2x500 KVA 20 KV/0,4-0,23 KV EN NAEDO	I	6	IV	6	469.210
6	RENOV. CABLES MEDIA TENSION (20 KV) Y TELEFONICO ENTRE SUBEST. RAMOS MEDIA Y MORENO	II	2	IV	3	1.211.124
7	SUBEST. RECTIFICADORAS EN FLORESTA Y MORON	I	9	IV	10	5.441.915
8	ESTACION CASTELAR - DEPOSITO CASTELAR AMPLIACION FORMACIONES 9 COCHES	II	1	IV	2	438.119
9	EST. CABALLITO - AMPLIACION Y OBRAS COMPLEM. EN ANDEN N° 2	I	4	IV	4	180.652
10	RENOV. DE VIAS Y APARATOS DE VIAS DESDE KM 22 AL KM 37,040	II	1	IV	3	18.867.576
11	EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, RENOV. VIAS AUXILIARES Y APARATOS DE VIAS	I	3	IV	4	1.178.458
12	EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, RENOV. VIAS AUXILIARES Y APARATOS DE VIAS (LADO OESTE)	II	1	IV	2	624.376
13	EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, PROV. E INST. DE TORNO BAJO PISO	II	1	IV	2	1.713.055
14	CRUCES PEATONALES SECTOR ONCE-MORENO	I	6	IV	7	480.878
15	CONSTRUCCION CRUCES VEHICULARES	I	2	IV	10	17.535.473
16	RECONSTRUCC. DE 219 COCHES ELECTR. JAPONESES	I	2	IV	6	51.734.540 (1)
17	ESTACION ONCE TRABAJOS DE SEÑALAMIENTO Y VIA	I	7	IV	7	5.534.797
18	ESTACION CABALLITO TRABAJOS DE SEÑALAMIENTO Y VIA	I	5	IV	5	4.018.572
19	ESTACION FLORES Y FLORESTA TRABAJOS DE SEÑALAMIENTO Y VIA	I	4	IV	4	3.868.251
20	ESTACION LINERS TRABAJOS DE SEÑALAMIENTO Y VIA	I	5	IV	6	9.272.481
21	LINERS-MORENO TRABAJOS DE SEÑALAMIENTO	II	6	IV	7	2.676.849
22	ONCE - MORENO TREN TIERRA, CENTR. TELEF. RADIO ENLACE Y CABLES TELEFONICOS	II	2	IV	4	5.356.089
23	ADQUIS. Y PROV. DE BARRERAS AUTOMATICAS	I	3	IV	10	3.158.535
24	ADQUISICION DE TORNO VERTICAL	I	7	IV	7	430.826
25	ADQUISICION DE 8 JUEGOS DOBLES DE COCHES MOTORES DIESEL	I	7	IV	9	40.226.720
26	MEJORAMIENTO DE VIAS RECTOR					
TOTAL						185.000.000

(1) Para cotización de elementos eventuales ver el subprograma N° 16, ver ADJUNTO "A"

Anexo 2: Cronograma de inversiones y cotización con las modificaciones acordadas.

GRUPO DE SERVICIOS 2
ANEXO XXVI/A - B

CRONOGRAMA DE INVERSIONES Y COTIZACION TOTAL
CON LAS MODIFICACIONES ACORDADAS SEGUN ANEXO XXVI/3

FOLIO 23

DESCRIPCION	TRIMESTRE		AÑO		COTIZACION (1)
	TRIMESTRE	AÑO	TRIMESTRE	AÑO	
1. PROV. MONTAJE Y PUESTA EN SERV. DE UN SISTEMA DE TELECOMANDO CENTRAL	III	1	IV	2	4.356.801
2. PROV. MONTAJE Y PUESTA EN SERV. DE UN SISTEMA DE CALEFACC. E ILUMIN. EN SUBESTACIONES	I	10	IV	10	282.870
3. SUBEST. RECTIF. PARA TRACCION ELECTRICA MODERNA. EQUIPOS RECTIFICADORES	III	1	IV	2	1.709.497
4. SUBEST. RECTIF. CABALLITO, V. LURO Y MERLO. AMPLIAC. RENOV. Y MODIF. CABLES ALIMENTADORES	I	7	IV	7	1.462.585
5. PROV. INST. Y PUESTA EN SERVICIO DE SUBEST. TRANSF. DE 2x900 KVA-20 KV/0,4-0,25 KV EN HAEDO	I	8	IV	8	459.210
6. RENOV. CABLES MEDIA TENSION (20 KV) Y TELEFONICO ENTRE SUBEST. RAMOS MARIJA Y MORENO	II	6	IV	7	1.711.324
7. SUBEST. RECTIFICADORAS EN FLORESTA Y MORON	I	4	IV	5	5.541.915
8. ESTACION CASTELAR - DEPOSITO CASTELAR. AMPLIACION FORMACIONES A COCHES	III	1	IV	2	438.119
9. EST. CABALLITO - AMPLIACION Y OBRAS COMPLEM. EN ANDEN N. 2	III	1	IV	1	66.652
10. RENOV. DE VIAS Y APARATOS DE VIAS DESDE KM 22 AL KM 37,040	I	2	IV	4	10.487.576
11. EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, RENOV. VIAS AUXILIARES Y APARATOS DE VIAS	I	3	IV	4	1.178.459
12. EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, RENOV. VIAS AUXILIARES Y APARATOS DE VIAS (LADO OESTE)	III	1	IV	2	624.376
13. EST. CASTELAR - DEPOSITO BASE, PROV. E INST. DE TORNO BAJO PISO	III	1	IV	2	1.713.655
14. CRUCES PEATONALES SECTOR ONCE-MORENO	I	6	IV	7	80.876
15. CONSTRUCCION CRUCES VEHICULARES	I	2	IV	10	17.135.473
16. RECONSTRUCC. DE 219 COCHES ELECTR. JAPONESES	III	1	IV	6	51.38.540
17. ESTACION ONCE. TRABAJOS DE SENALAMIENTO Y VIA	I	5	IV	6	5.134.797
18. ESTACION CABALLITO. TRABAJOS DE SENALAMIENTO Y VIA	II	5	IV	7	4.018.572
19. ESTACION FLORES Y FLORESTA. TRABAJOS DE SENALAMIENTO Y VIA	II	5	IV	7	3.869.251
20. ESTACION LINIERS. TRABAJOS DE SENALAMIENTO Y VIA	I	6	IV	7	9.772.481
21. LINIERS-MORENO. TRABAJOS DE SENALAMIENTO	I	5	IV	6	2.76.849
22. ONCE - MORENO: TREN TIERRA, CENTR. TELEF. RADIO ENLACE Y CABLES TELEFONICOS	III	1	IV	5	5.156.089
23. ADQUIS. Y PROV. DE BARRERAS AUTOMATICAS	I	6	IV	8	3.158.535
24. ADQUISICION DE TORNO VERTICAL	I	6	IV	6	430.626
27. MEJORAMIENTO DE VIAS SECTOR: MERLO - EMP. LOBOS	I	2	IV	2	1.570.559
M. E. y P. REMODELACION DE ESTACIONES	II	4	IV	6	12.252.641
O. y P. Subtotal (a valores de Abril de 1992)					156.576.828
29. PROVISION DE 6 LOCOMOTORAS	III	1	IV	2	5.170.676
30. INCORPORACION DE 13 COCHES REMOLCADOS	III	1	IV	2	1.180.352
31. REMOTORIZACION DE 6 COCHES MOTORES LIVIANOS	III	1	IV	2	459.511
Subtotal (a valores de Abril de 1995)					6.110.539

(1) Para cotización de elementos eventuales del subprograma N° 16, ver ADJUNTO "A".

[Handwritten signatures and initials are present at the bottom of the page, including names like "H. L. Payne" and "A. J. S. J. S. J. S."]

Anexo 3: Penalidades aplicadas Trenes de Buenos Aires S.A

PENALIDADES APLICADAS							
TRENES DE BUENOS AIRES S.A.							
Año	Expediente	Resol	Fecha	Empresa	Concepto	Monto Multa	
1996		Prov. UCPF 12	1996	TBA S.A.	Calidad Octubre 96	\$ 70,50	
		Prov. UCPF 52	1996	TBA S.A.	Calidad enero 96	\$ 1.890,00	
		Prov. UCPF 56	1996	TBA S.A.	Calidad Febrero 96	\$ 2.523,00	
		Prov. UCPF 81	1996	TBA S.A.	Calidad abril 96	\$ 1.057,50	
		Prov. UCPF 125	1996	TBA S.A.	Calidad Julio 96	\$ 4.083,00	
		Prov. UCPF 128	1996	TBA S.A.	Orden de servicio 12	\$ 580,00	
		Prov. UCPF 161	1996	TBA S.A.	Orden de servicio 15	\$ 580,00	
		Prov. UCPF 164	1996	TBA S.A.	Orden de servicio 16	\$ 470,00	
		Prov. UCPF 175	1996	TBA S.A.	Orden de servicio 14	\$ 580,00	
		Prov. UCPF 176	1996	TBA S.A.	Orden de servicio 18	\$ 580,00	
TOTAL AÑO 1996						\$ 12.404,00	
1997		Prov. CNRT 1	1997	TBA S.A.	Calidad oct 96	\$ 522,00	
		Prov. CNRT 14	1997	TBA S.A.	Calidad nov 96	\$ 522,00	
		Prov. CNRT 21	1997	TBA S.A.	Calidad Sep 96	\$ 2.523,00	
		Prov. CNRT 28	1997	TBA S.A.	Calidad Dic 96	\$ 2.436,00	
		Prov. CNRT 32	1997	TBA S.A.	Calidad Ene 97	\$ 4.198,50	
		Prov. CNRT 45	1997	TBA S.A.	Calidad Feb 97	\$ 4.959,00	
		Prov. CNRT 56	1997	TBA S.A.	Calidad Abril 97	\$ 2.436,00	
		Prov. CNRT 58	1997	TBA S.A.	Calidad Mayo 97	\$ 15.051,00	
		Prov. CNRT 1724	1997	TBA S.A.	Calidad Marzo 97	\$ 15.051,00	
		26440-97	939	1997	TBA S.A.	Material Rodante Ago 97	\$ 17.810,00
	12517-97	954	1997	TBA S.A.	Calidad junio 97	\$ 592,20	
TOTAL AÑO 1997						\$ 66.160,70	
1998		33422-97	115	1998	TBA S.A.	Calidad Septiembre 97	\$ 3.132,00
		26738-97	191	1998	TBA S.A.	Calidad Octubre 97	\$ 4.089,00
		948-98	198	1998	TBA S.A.	Material Rodante oct 97	\$ 1.991,00
		5541-98	290	1998	TBA S.A.	Material rodante nov 97	\$ 26.741,00
		42216-98	350	1998	TBA S.A.	Material Rodante julio 98	\$ 20.985,00
		7703-98	413	1998	TBA S.A.	Material Rodante diciem.bre 97	\$ 3.250,00
		4021-98	760	1998	TBA S.A.	Calidad diciembre 97	\$ 5.722,00
		10771-98	761	1998	TBA S.A.	Material rodante enero 98	\$ 28.184,00
		15092-98	762	1998	TBA S.A.	Material rodante feb 98	\$ 9.780,00
		10541-98	763	1998	TBA S.A.	Calidad Marzo 98	\$ 630,00
		5108-98	1069	1998	TBA S.A.	Calidad enero 98	\$ 3.590,20
		14155-98	1070	1998	TBA S.A.	Calidad abril 98	\$ 23.229,00
		15741-98	1071	1998	TBA S.A.	Calidad mayo 98	\$ 3.240,00
		26607-98	2123	1998	TBA S.A.	Material rodante marzo 98	\$ 31.507,50
		39746-98	4927	1998	TBA S.A.	Material rodante mayo 98	\$ 13.402,50
	38744-98	4928	1998	TBA S.A.	Material rodante abril 98	\$ 4.050,00	
TOTAL AÑO 1998						\$ 183.523,20	
1999		42216/98	350	1/27/1999	TBA S.A.	Penalidades	\$ 20.985,00
		27860/98	351	1/27/1999	TBA S.A.	Penalidades y aprobar los valores de los índices de calidad para el mes de Julio de 1998.	\$ 19.800,00
		39499/98	850	2/17/1999	TBA S.A.	Penalidades y aprobar los valores de los índices de calidad del servicio Mitre y Sarmiento.	\$ 2.250,00
		44200/98	1168	3/30/1999	TBA S.A.	Material Rodante Sep 98	\$ 22.530,00
		10449/99	1212			Material Rodante Feb 99	\$ 300,00
		4402/99	1488	4/28/1999	TBA S.A.	Penalidades e intimar para que se sirva habilitar integralmente todos los vehiculos.	\$ 70.000,00
		10044/97	1556	5/5/1999	TBA S.A.	Material Rodante	\$ 112.000,00
		A. 11361/97	1667	5/17/1999	TBA S.A.	Orden de Servicios 18/98	\$ 600,00
		7465/99	1896	6/9/1999	TBA S.A.	Orden de Servicio 10/99	\$ 800,00
		6888/99	2012	6/24/1999	TBA S.A.	Material Rodante por la línea Sarmiento para el mes de enero de 1999.	\$ 15.232,50
		34382/98	2020	6/24/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento contractual Moreno/Mercedes para junio de 1997 y mayo de 1999.	\$ 176.502,50
		39343/98	2303	7/14/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento en el corredor Merlo / Lobos de la línea Sarmiento para el mes de febrero y mayo de 1998.	\$ 189.466,48
		A. 7866/98	2308	7/14/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento en las Ordenes de Servicio N° 13 y 14 de 1998 para la línea Sarmiento.	\$ 1.350,00
		8936/99	2320	7/14/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento de la Orden de Servicio N° 05/99.	\$ 750,00
		10449/99	2878	8/13/1999	TBA S.A.	Penalidades para el mes de febrero de 1999. Material rodante	\$ 300,00
		2239/99	2886		TBA S.A.	Calidad Enero 99	\$ 1.710,00
		350/99	2922	8/17/1999	TBA S.A.	Penalidades y aprobar los valores de los índices de calidad de los servicios de la línea Mitre y Sarmiento para el mes de diciembre de 1998.	\$ 2.475,00
		5539/99	3420	9/13/1999	TBA S.A.	Penalidades y aprobar los valores de los índices de calidad de los servicios de las líneas Mitre y Sarmiento para el mes de marzo de 1999.	\$ 11.362,50
		13571/99	3510	9/20/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento de la Orden de Servicio N° 07/99.	\$ 600,00
		16037/99	3870	10/15/1999	TBA S.A.	Penalidades por incumplimiento de la Orden de Servicio N° 42/99 de fecha 5/8/99.	\$ 600,00
		15666/99	4878	12/3/1999	TBA S.A.	Penalidades Material Rodante Marzo 99	\$ 38.235,00
		13869/99	4880	12/3/1999	TBA S.A.	Orden de servicio 42/99	\$ 600,00
		713/99	4917	12/7/1999	TBA S.A.	Penalidades Seguridad	\$ 1.590,00
		16023/99	4921	12/7/1999	TBA S.A.	Penalidades Material Rodante abril 99	\$ 1.590,00
		16603/99	4924	12/7/1999	TBA S.A.	Penalidades Material rodante junio 99	\$ 2.670,00
		13467/99	4942		TBA S.A.	Penalidades Material rodante junio 99	\$ 600,00
		18545/99	5039	12/29/1999	TBA S.A.	Penalidades Material rodante julio 99	\$ 13.200,00
		19470/99	5042	12/29/1999	TBA S.A.	Penalidades	\$ 27.150,00
	TOTAL AÑO 1999						\$ 735.038,98

Fuente: Subgerencia de Concesiones Ferroviarias -Comisión Nacional de Regulación del Transporte-.

<https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3Abe876e0d-d9f6-4437-9958-635e11737348>.

Anexo 4: El recauchutaje de trenes más caro del mundo

EL ESTADO PAGA AL CONCESIONARIO PRECIOS QUE SUPERAN EN MAS DE 30 VECES LOS DEL MERCADO

EL RECAUCHUTAJE DE TRENES MÁS CARO DEL MUNDO

El subsidio que el Estado otorga a los concesionarios de los trenes de pasajeros contempla valores de insumos para arreglar los coches hasta un 3000 por ciento superiores a los de plaza. El ente regulador está autorizado, además, a reconocer precios mayores.

Vagones reacondicionados a precios de oro, para comodidad del pasajero y sangría de las arcas públicas.

El Estado paga por un cartel autoadhesivo de "Prohibido fumar" 89 pesos, que vale en los comercios no más de 9.

Por Cledis Candelaresi

Para desarrollar el millonario programa de reconstrucción de coches ferroviarios de las líneas Sarmiento y Mitre, plan de obras íntegramente subsidiado, el Estado paga al concesionario de esos ferrocarriles sobrepagos a veces superiores al 3000 por ciento. Un grifo de bronce que en el mercado se consigue por 3,45 pesos, al Tesoro Nacional le

cuesta 138 pesos, y un cartelito autoadhesivo de "prohibido fumar" lo obliga a desembolsar 89 pesos, cuando en cualquier comercio esas calcomanías no valen más de 9. Pero no se trata de una burla del consorcio Trenes de Buenos Aires a la buena fe estatal, ya que esos exagerados precios fueron admitidos por Economía en el momento mismo de la licitación. Es más: desde hace unos meses, los inspectores oficiales tienen amplia libertad para autorizar valores aún más exagerados. Por la curiosa forma adoptada para la licitación de estas compras, además, ni siquiera es posible saber cuál es el monto total que se abona por dichos programas.

El Estado asiste a todas las concesiones de trenes urbanos con un subsidio que cubre todas sus inversiones, el déficit operativo y una cierta rentabilidad, calculada por las empresas en el momento de realizar su oferta. Cuando se privatizaron los trenes urbanos, ganaron los grupos que pretendieron cobrar la menor subvención durante los diez años que dura la concesión. Así, Trenes de Buenos Aires --consorcio que los colectiveros de Cometrans integran junto a las empresas norteamericanas Burlington y Morrison-- se alzó cómoda con las líneas Sarmiento y Mitre que, conjuntamente, demandarán al fisco casi 700 millones en la década. Una parte sustancial del plan de obras de esas líneas son los programas para reacondicionar 219 coches eléctricos en el Sarmiento y 143 en el Mitre, hasta ahora ejecutados en un 47 y un 24 por ciento, respectivamente. Para realizar ese recauchutaje, el Gobierno estipuló en el pliego una serie de reparaciones básicas e ineludibles (en la jerga ferroviaria la denominan "pesadas") que, en el momento de licitar, TBA cotizó en 60,4 millones para una línea y 54 millones para la otra. Adicionalmente, el concesionario debe hacer una serie de arreglos en detalle, que cotizó de a uno (cuánto cuesta un pasamano, o un tablero de distribución), sin que de esta cotización surja un importe global y definitivo.

La primera consecuencia de este particular mecanismo para licitar es que no es posible saber exactamente cuánto se paga por subsidio para aquellos programas. La otra cuestión es que aquel listado de precios unitarios --presentado por el oferente y aprobado por los técnicos oficiales-- contiene valores exorbitantes. Esta exageración surge nítida al contrastar los montos reconocidos por Economía contra los que se pagan en reconocidos comercios de la Capital Federal (ver cuadro).

Así, la ventana lateral de un coche que en plaza cuesta 258 pesos, el Estado la paga 1782; la brecha es mayor aún en el caso de un cable de 3,54 mm² y 25 amp, que en los comercios especializados de la Capital Federal cuesta 19 centavos el metro, pero el Estado lo paga 6,51 pesos. De los certificados de obra surgen otros datos igualmente impactantes: la empresa factura 4223 pesos por un ventilador y 761 por cada farol.

"Es cierto que se autorizaron precios altos. Pero aun así TBA fue el grupo que demandó un menor subsidio, y por eso ganó la licitación", interpretó ante Página/12 un ex privatizador. El secretario de Transporte y el titular de la Comisión Nacional Reguladora del área prefirieron no dar ninguna explicación sobre los datos que surgen de los propios anexos al contrato de concesión.

El secretario Armando Canosa aseguró a través de su vocero que el tema es competencia de Roberto Ciappa, titular del ente regulador. Este, a su vez, en una reciente visita a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, también deslindó

responsabilidades. Ante la consulta de un legislador, el regulador interpretó que los altos precios son "una cuestión de contrato", cuya firma, en 1995, fue previa a su arribo a la función pública.

Sin embargo, la anormalidad en los precios abonados no es una cuestión totalmente ajena al ente que controla Ciappa. Los inspectores oficiales, cuya tarea consiste en controlar cómo los concesionarios ejecutan los planes de obras con recursos públicos, desde el año pasado disponen de un margen mayor para autorizar precios aún más elevados, ya que fueron suprimidos (por decisión de las autoridades del propio ente) los valores tope. Esta libertad les permite a los fiscalizadores oficiales avalar no sólo inversiones caras sino mucho más obras de las previstas en el contrato original.

Según las previsiones originales, la reparación de cada vagón le costaría al Estado cerca de 450 mil dólares, contra 1 millón 200 mil que cuesta uno 0 kilómetro. Pero según admitió una calificada fuente ante este diario, gracias a aquel mayor margen, reacondicionar cada unidad resultaría cerca de 100 mil pesos más caro. Consecuencia: ejecutar esos programas se encarecería, por lo menos, en 27 millones.

"En realidad, los inspectores siempre autorizaron mayores costos", reconoce TBA, que tampoco desconoce que los precios del programa para reacondicionar coches eléctricos son muy elevados. La adjudicataria, sin embargo, tiene sus argumentos para justificar esta carestía: los precios cotizados "también incluyen la mano de obra necesaria para hacer los cambios; fueron calculados en 1991, antes de que muchos bienes se abarataran; se tomaron como referencia los precios testigo de Ferrocarriles Argentinos y --

aquí hace hincapié-- fueron parte de la oferta", lo que significa que fueron consentidos por el Gobierno.

Pero el grupo que preside el empresario del autotransporte Claudio Cirigliano sacó un provecho adicional de esta situación ya ventajosa, al proponer hacer más arreglos de los previstos. Así, por ejemplo, la empresa optó por cambiar todos los paneles de plástico interiores de los coches en lugar de reemplazar sólo los deteriorados, según el acuerdo original.

El tema ya produjo inquietud en el Congreso, donde los diputados frepasistas Ricardo Vago y Marcelo Vensentini preparan un pedido de informes para exigir que los funcionarios del Poder Ejecutivo expliquen por qué consienten esta virtual estafa.

Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-05/98-05-11/pag09a.htm>

Anexo 5: Hay un voto que vale tanto como un aumento de 70% en los trenes

Hay un voto que vale tanto como un aumento de 70% en los trenes

El senador Romero Feris tiene el pulsador en la mano. Si pasado mañana enciende la luz verde en la Comisión Bicameral, el Gobierno redefinirá la concesión de las líneas Mitre y Sarmiento que detenta TBA. Durará 20 años más, habrá más inversiones, se caerá el subsidio y saltarán las tarifas.

Por Cledis Candelaresi

El voto del senador correntino José Antonio Romero Feris es decisivo para que el Gobierno pueda inaugurar el martes la etapa de las privatizaciones renegociadas. Si el dubitativo legislador resuelve adherir al criterio sustentado por los seis oficialistas de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, el Ministerio de Economía conseguirá esta semana el anhelado aval parlamentario para firmar un nuevo contrato con Trenes de Buenos Aires, concesionaria de las líneas suburbanas del Sarmiento y el Mitre. Por ahora, los hombres de la oposición son renuentes a asumir el costo político de autorizar la primera reformulación contractual, que habilitará un ajuste tarifario en etapas superior al 70 por ciento, y permitirá, entre otras novedosas fórmulas de contratación, que los adjudicatarios garanticen sus futuras deudas con bienes del Estado.

El secretario de Transporte, Armando Canosa, y el presidente de TBA, Claudio Cirigliano, viajaron el domingo pasado a Londres engrosando la comitiva presidencial con

la expectativa de anunciar desde allá la inminente firma del remozado contrato de concesión. Hace meses que Economía consensuó un borrador con la empresa, sobre la base de extender a treinta años la concesión que es a diez y costear con un ajuste de tarifas un ambicioso plan de inversiones de más de 2000 millones de pesos.

Pero Cirigliano tuvo que contentarse con comentar desde Europa que un grupo de bancos de ese continente está dispuesto a prestarle 500 millones de dólares para financiar un plan de modernización de trenes, apenas esté aprobado. Tal vez por sus aceitados vínculos con Carlos Menem, al empresario no le falta confianza en que todo saldrá según previó con Transporte. Tan así es que ya refaccionó coches en talleres propios y celebró acuerdos con proveedores para comprar vagones nuevos a cuenta del futuro plan de inversiones.

La gente de TBA y los funcionarios de Transporte partieron a Inglaterra con la expectativa de que el miércoles los justicialistas de la Bicameral conseguirían la séptima firma, imprescindible para dictaminar en mayoría a favor del nuevo contrato. Sin embargo, las dudas de Romero Feris y un inexplicable pedido del senador radical José García Arecha para que se postergara la reunión dejaron abierta la incógnita hasta el mediodía del martes.

La comisión está integrada por seis justicialistas y otros tantos opositores, por lo que los dictámenes en mayoría suponen, necesariamente, un aval mixto. Los legisladores del PJ (Jorge Massat, Dámaso Larraburu, Carlos Berna, Emilio Cantarero, Carmen González y Marta Alarcía) apoyan la renegociación. Aunque con argumentos no siempre convincentes, cinco de los seis opositores la rechazan (los radicales Juan Pablo Baylac, García Arecha y Edgardo Barberis, el demoprogresista Alberto Natale y el frepasista

Pedro del Piero), mientras que Romero Feris aún no tiene posición tomada pese a que el tema ingresó a la comisión hace meses.

“Usted sabe, acá hay que ocuparse de muchos temas en poco tiempo”, justificó el senador correntino ante Página/12. “Si evaluara el nuevo contrato con TBA por el monto de las inversiones, debería aprobarlo. Hay inversiones importantes, harán cosas nuevas, bien hechas. Hasta harán pasos a nivel”, se entusiasmó, olvidando que éstos serán pagados por el Estado y no por el concesionario. “Pero me preocupa el aumento tarifario. Por eso mis asesores aún están estudiando el tema”, aclaró.

¿Puso este asunto en la mesa de negociación con el justicialismo por la incorporación de un senador nacional (el PJ y el Pacto Autonomista Liberal disputan la banca) ?, le preguntó este diario. “¡De ningún modo! Yo no voy a negociar la incorporación de un senador por un convenio tarifario”, se indignó el vacilante legislador, cuyo voto ahora vale oro para el justicialismo y para TBA.

El tema también provocó roces entre los propios aliancistas de la Comisión, que buscan oponerse, aunque no tienen muy en claro cómo. El radical Baylac, por ejemplo, tuvo que moderar su discurso por sugerencia de los frepasistas. Estos le recomendaron dejar de amenazar públicamente con que “vamos a revisar las privatizaciones”, cuando en el principal partido de la oposición no existe voluntad de hacerlo. Y su correligionario García Arecha, en tanto, promovió un aplazamiento de la reunión prevista la semana pasada, lo que en realidad le dio tiempo al PJ para seguir buscando el séptimo voto.

El dictamen de la Bicameral le permitiría al Gobierno legitimar políticamente un cambio drástico en las reglas de juego de las concesiones ferroviarias. El contrato de TBA es sólo el primero de los que están listos para ser firmados. Después le seguirán los de las otras líneas, que también plantean modificar de cuajo las bases de estas privatizaciones: en

el futuro las inversiones y las utilidades del consorcio adjudicatario serán cubiertas con la tarifa (es decir por el usuario) y no con el subsidio del Estado.

Mediante un comunicado que fundamentó esmeradamente el diputado Ricardo Vago, hasta el momento sólo el Frepaso dijo por escrito que se opone y por qué. Entre otras razones, sus legisladores se niegan a convalidar “nuevos contratos, que no pasan por ningún concurso ni licitación” y que habilitan a las empresas a preñar la recaudación y los bienes que el Estado les entregó en concesión y que, por lo tanto, deben ser devueltos a la administración pública después de la concesión.

Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-11/98-11-01/pag22.htm>