
Ruth Felder

**¿HACIA DÓNDE VA EL TREN? ESTADO Y FERROCARRIL DESPUÉS DE LAS
PRIVATIZACIONES**

Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.



Revista Transporte y Territorio
ISSN 1852-7175
www.rtt.filo.uba.ar

[Programa Transporte y Territorio](#)
Instituto de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires



Cómo citar este artículo:

Felder, Ruth. ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones. *Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.* ISSN: 1852-7175. pp. 6-24. <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00102006.pdf>

Recibido: 17 de abril de 2009
Aceptado: 29 de julio de 2009



¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones.

[Ruth Felder](#)¹

RESUMEN

La crisis que estalló en Argentina en 2001 catalizó un amplio abanico de cuestionamientos al modelo de privatizaciones impuesto durante la década de 1990. Se destacan especialmente las críticas a la privatización de los ferrocarriles y las iniciativas orientadas a recuperarlos, luego de que la retirada del estado los pusiera al borde de la inviabilidad. Las críticas y el reconocimiento de la importancia del estado en el área han estado acompañadas por políticas que suponen cambios importantes en las tareas a cargo del estado. Pero estos cambios no han sido parte de reformulaciones en las modalidades de relación constitutivas de la lógica de funcionamiento del sistema ferroviario privatizado. Entonces, las modificaciones revierten algunas de las condiciones de funcionamiento de los ferrocarriles mientras profundizan otras. Este trabajo se propone revisar esta combinación de cambio y continuidad que siguió a la crisis del proyecto privatizador, con el fin de reflexionar acerca de los alcances y los límites de la reorientación de la acción estatal en el sector.

ABSTRACT

The crisis that erupted in 2001 in Argentina catalyzed a wide range of challenges to the model of privatizations imposed during the decade of the 1990s. Among them, there have been criticisms to the privatization of railways and initiatives aimed at recovering the railways system that, as a result of the previous retreat of the state, was at the brink of unfeasibility. These criticisms and the recognition of the importance of the state in the area have been accompanied by policies that modified the forms of involvement of the state in the sector. But they have not been part of a reformulation in the forms of relations that had shaped the logic of the privatized railways system. Thus, the recent changes modify some of the conditions of the working of railways but deepen others. This paper will review the combination between change and continuity occurred after the crisis of the privatization project with the purpose of reflecting about the scope and limitations of the redefinition of the action of the state in the area.

Palabras Claves: Ferrocarril; Estado; Argentina; Privatización; Crisis.

Palavras-chave: Ferrovia; Estado; Argentina; Privatização; Crise.

Keywords: Railways; State; Argentina; Privatization; Crisis.

1. EL FERROCARRIL EN EL OJO DE LA TORMENTA

Durante los últimos años, el sistema ferroviario argentino se ha convertido en tema de debate público en numerosas oportunidades debido a la pobre calidad de los servicios, los incidentes protagonizados por pasajeros exasperados, los reclamos administrativos y judiciales, la caída de algunas de las concesiones y la proclamada voluntad del gobierno de rehabilitar y ampliar la red. Cada una de estas 'incursiones' en la agenda pública ha reavivado el debate acerca de las causas de la crisis del ferrocarril y de las respuestas adecuadas a esta crisis. Suele recordarse la responsabilidad del gobierno de Carlos Menem por la transferencia de los servicios a empresas privadas que han priorizado sus ganancias por sobre cualquier otro objetivo social. También abundan las críticas a las agencias estatales de control que han pasado por alto los incumplimientos contractuales en los que incurrieron las empresas. Se destaca el hecho de que la connivencia entre el estado y los concesionarios ha resultado en ventajas y beneficios crecientes para empresas que han sido responsables directas del deterioro de los servicios.

La crisis de 2001 agregó nuevas dimensiones al problema. La devaluación que siguió al estallido de la crisis alteró las condiciones económicas en que operaban las empresas y alentó los reclamos empresarios de subsidios y compensaciones. Por otra parte, la

¹ Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, felder_ruth@yahoo.com.ar



privatización de los ferrocarriles se convirtió en símbolo del desacierto neoliberal. A la vez, el escenario de crisis y de deslegitimación de las reformas estructurales llevadas a cabo en los '90 fue el terreno propicio para iniciativas de recuperación de los servicios ferroviarios de muy diverso tipo y origen.

A partir de 2003, el presidente Néstor Kirchner hizo propias las críticas a las reformas estructurales y enfatizó especialmente el deterioro sufrido por la red ferroviaria y su voluntad de trabajar para su recuperación a partir de una activa intervención estatal. La recuperación económica y la holgura fiscal dieron al estado mayor margen de maniobra para asignar recursos destinados a aliviar las situaciones de deterioro más críticas y para dar credibilidad a los anuncios de inversión para la recuperación y extensión de la red ferroviaria. Pero las críticas y los anuncios no constituyen una ruptura neta con las políticas sectoriales previas, a menos que estén acompañados por replanteos del sentido y de las orientaciones estratégicas del sistema ferroviario y por transformaciones legales, institucionales y operativas acordes con estos replanteos. La historia reciente -en la que se destacan la cancelación de algunas concesiones, los intentos de reanudar algunos servicios interrumpidos durante la década previa, la persistencia de servicios de baja calidad y el otorgamiento de ventajas y beneficios a las empresas concesionarias- está lejos de indicar modificaciones radicales en las condiciones de funcionamiento de los ferrocarriles. En ausencia de tales modificaciones, nos encontramos ante un escenario complejo de continuidades y rupturas en el que las novedades que se introducen se articulan con, y en muchos casos profundizan, las condiciones vigentes de operación de los servicios.

Para reflexionar acerca de los alcances y los límites de las transformaciones del sistema ferroviario argentino a partir de la crisis de las reformas neoliberales, en este trabajo propongo revisar las políticas sectoriales desarrolladas durante los últimos años. La decisión de poner la mirada sobre las políticas estatales se basa en el hecho de que la acción del estado ha sido un aspecto clave de los cambios sufridos por el ferrocarril en las últimas décadas, además de un nudo ineludible en los debates acerca del sector, tanto en la etapa de 'retirada' neoliberal como en el más reciente 'redescubrimiento' del estado. El propósito de esta revisión es modesto. No trata de identificar errores y de proponer formas apropiadas de intervención estatal para la recuperación del ferrocarril, sino únicamente de prestar atención a la dinámica de relaciones entre el estado y los actores no estatales que subyacen a los problemas de gestión y de control de los servicios -que son el blanco típico de la mayoría de las críticas- y de situar estos problemas en el escenario histórico en el que ocurren. Parte de la premisa de que la privatización de ferrocarril no fue un mero cambio operativo (pobremente implementado), sino una reformulación estructural del rol del estado y de las prioridades estratégicas del desarrollo del país en la que se impusieron patrones específicos de distribución de beneficios, costos, responsabilidades y derechos. Del mismo modo, el 'activismo' estatal ferroviario de los últimos años es una expresión de reajustes producidos en las relaciones de fuerzas sociales y en los patrones de distribución a partir de la crisis de 2001. Estos reajustes han estado estrechamente relacionados con reorientaciones en las políticas estatales que, a su vez, fueron una de las claves de la superación de la crisis aunque no eliminaron las tensiones y contradicciones estructurales propias del desarrollo capitalista en la Argentina. Entonces, las políticas ferroviarias tienen la marca de los cambios y las continuidades de la época. En las páginas que siguen voy a revisar brevemente proceso de privatización y algunos de los principales problemas de la gestión privada y luego me centraré en las respuestas estatales a la crisis y en las iniciativas de recuperación del sistema ferroviario. Esta revisión permitirá reconocer líneas de continuidad y transformaciones y reflexionar acerca del rol del estado en el sector.



2. AUGE Y CRISIS DEL FERROCARRIL

Los argumentos que destacan el deterioro del sistema ferroviario, la connivencia entre empresas y estado y la falta de regulación estatal apuntan a problemas de funcionamiento del sector ferroviario que son innegables. Pero la falta de una mirada que preste atención al proceso histórico que llevó a la situación actual y que relacione este proceso con el escenario más amplio en el que se sitúa limita la interpretación de la transformación estructural del sector de la década pasada y de las modalidades actuales de funcionamiento del ferrocarril.

La historia del ferrocarril en la Argentina ha sido escrita al ritmo de la historia del estado². En sus inicios, el trazado de las vías fue una expresión paradigmática de la unificación territorial bajo la égida del naciente estado nacional y la estrategia agroexportadora de desarrollo. En esta etapa de expansión, el estado alentó el desarrollo de empresas ferroviarias privadas mediante el otorgamiento de diversos beneficios y ventajas para la construcción y explotación de los ramales. Posteriormente, la declinación del patrón de acumulación basado en la extensión de la frontera agrícola y la exportación de materias primas llevó al estado a regular las tarifas ferroviarias, como un modo de articular los intereses de las empresas ferroviarias y de los productores agropecuarios.

La crisis de 1930 marcó con claridad los límites del patrón de acumulación agroexportador y condicionó una reformulación profunda de las relaciones entre el estado, las empresas ferroviarias y los usuarios del ferrocarril. A lo largo de esta década, y en el marco de una rápida expansión y diversificación de la intervención estatal directa en la economía, se inició una política de nacionalización de empresas, entre las que se contaban algunas líneas ferroviarias, que culminaría en 1947, con la estatización de toda la red, mediante la compra de los ramales a sus propietarios privados. La medida fue una de las diversas políticas estatales orientadas a desarrollar y operar redes de servicios colectivos (salud, educación, transporte, agua corriente, correos, electricidad, gas, etc.) en el marco del surgimiento y consolidación de un patrón de acumulación de capital basado en la sustitución de importaciones y de un crecimiento gradual de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Estas nuevas modalidades de acción estatal constituían formas de estímulo a las actividades económicas y de salario indirecto que resultaban en redistribución de recursos y socialización de responsabilidades, a la vez que eximían al capital de hacerse cargo de parte del costo de la acumulación y reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde la década de 1960, el transporte automotor ganaba un terreno considerable y el ferrocarril iniciaba su lenta declinación al ritmo de planes de ajuste del sector, levantamiento de ramales, desfinanciamiento, caída de las cargas y del número de pasajeros transportados. La declinación se aceleró marcadamente a partir de la instauración de la dictadura militar de 1976 y de sus programas de reestructuración económica y de reformulación del rol del estado. Aunque la necesidad de achicar el estado fue una consigna central del discurso de la dictadura, el tamaño del aparato estatal no se redujo. En cambio, las instituciones estatales se convirtieron en instancias de generación de negocios para fracciones locales de capital y de nuevas modalidades de articulación con una economía global que se transformaba aceleradamente. Las empresas estatales fueron instrumentos privilegiados de la transferencia de recursos públicos a actores económicos locales e internacionales mediante los contratos de obra pública, las privatizaciones periféricas y la toma de créditos internacionales garantizados por los activos empresarios. El saldo de este período fue una vinculación más estrecha entre la empresa Ferrocarriles Argentinos y las firmas proveedoras de bienes y servicios, el deterioro de sus capacidades técnicas y

² Es necesario aclarar que lo que sigue no intenta dar cuenta de la historia del ferrocarril en la Argentina. Intenta sólo situar momentos clave del desarrollo del ferrocarril en el escenario histórico en que se produjeron e identificar las raíces históricas de las formas de funcionamiento y los problemas actuales del sistema ferroviario.



organizativas y el fuerte endeudamiento externo, factores que en conjunto signaron la irreversibilidad de su crisis financiera y de gestión.

La recuperación institucional de 1983 y la etapa inicial del gobierno de Raúl Alfonsín estuvieron acompañadas por anuncios y expectativas de rectificación de la política económica de la dictadura y de recuperación del rol y de la capacidad operativa del estado. Sin embargo, los crecientes desequilibrios fiscales y macroeconómicos fueron poniendo freno al optimismo inicial. Desde entonces, sucesivos programas de ajuste fiscal restringieron la transferencia de recursos presupuestarios a las empresas públicas, lo que aceleró su descapitalización y deterioro. También comenzaron a plantearse modalidades de participación de capital privado en algunos servicios públicos, entre ellos los ferrocarriles. Estos planes no llegaron a concretarse, tanto por el escaso interés demostrado por los empresarios como por la resistencia política y gremial. Sin embargo, el problema de la responsabilidad del estado en la crisis se instaló como un tema clave de la agenda de cuestiones socialmente vigentes y dio lugar a diagnósticos según los cuales la gestión estatal era el origen de la mala calidad de los servicios y del estancamiento y la inestabilidad económica.

3. LA “SOLUCIÓN” PRIVATIZADORA

El fracaso de los intentos de estabilización y ajuste llevados adelante por el gobierno de Raúl Alfonsín y su desenlace hiperinflacionario crearon las condiciones para legitimar la necesidad de reformular el rol económico del estado y de reducir su aparato institucional como vía de salida de la profunda crisis económica en la que se encontraba el país en 1989. Carlos Menem asumió la presidencia del país en julio de 1989 explicando que el gasto público excesivo, el sobredimensionamiento de la burocracia y la ineficiencia del estado eran las principales causas de la inestabilidad y el estancamiento económico. Las empresas públicas a su vez eran uno de los principales factores del crecimiento descontrolado del gasto público. Más específicamente, la empresa Ferrocarriles Argentinos era “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia”. Entonces, la privatización era la solución de fondo necesaria para enfrentar la crítica situación imperante y reordenar la economía.

Una de las primeras medidas del gobierno de Menem fue la elaboración del proyecto de ley de reforma del estado que sería rápidamente aprobado por el Congreso. La llamada Ley de Reforma del Estado (23.696) y sus decretos reglamentarios fueron el instrumento legal que estableció las condiciones iniciales para la privatización de activos públicos. En el caso de Ferrocarriles Argentinos, se decidió convocar a empresas privadas interesadas en hacerse cargo de la concesión del ramal Delta-Borges, el corredor Rosario-Bahía Blanca, los servicios Buenos Aires-Mar del Plata, Buenos Aires-Rosario y otros corredores secundario y de participar en algunas actividades colaterales (Decreto 666/89)³.

Mientras se implementaba la concesión del ramal Rosario-Bahía Blanca, las urgencias fiscales y la necesidad política de mostrar una firme voluntad de impulsar rigurosamente las reformas estructurales alentaron el recorte de gastos de la empresa mediante la suspensión de algunos servicios interurbanos de pasajeros, la reducción de personal y la fusión de unidades administrativas. La drástica reducción de costos tuvo como efecto una caída en la capacidad de transporte y en los ingresos que profundizaron el deterioro empresarial (Schvarzer, 1999).

Las prioridades macroeconómicas y políticas fueron también las razones de una ampliación del alcance de la privatización del sector que terminó por liberar al estado nacional de la gestión de las líneas férreas. Entre 1990 y 1993, se convocó a empresas interesadas en la

³ Estas son expendio de boletos, servicio de encomiendas, mantenimiento y provisión de equipos.



concesión de los servicios de larga distancia del Urquiza, Mitre, San Martín y remanente del Sarmiento y Roca⁴. Para hacer más atractivas las ofertas, estas convocatorias eliminaron la obligación de prestar los servicios de transporte de pasajeros. En 1991, en el contexto de una prolongada medida de fuerza de algunas seccionales de los sindicatos de maquinistas y señaleros ferroviarios, se anunció la decisión de conceder los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y de las líneas de subterráneos. En este caso la decisión política de privatizar primó por sobre las prioridades fiscales, ya que para lograr interés empresario se ofreció a los futuros concesionarios un subsidio para operar los servicios y hacer las inversiones necesarias.

Los procesos de concesión han tenido particularidades cuya descripción excede los límites de estas páginas. Basta mencionar aquí que el desarrollo específico de cada uno de ellos estuvo marcado por diferencias en la cantidad de interesados y por la mayor o menor solidez de sus propuestas; por el variable grado de precisión con el que se elaboraron los pliegos de licitación y los contratos y por la acción de diversas agencias estatales que en distintos momentos estuvieron a cargo de la gestión de las licitaciones y transferencias de los ramales. Más allá de esto, la reestructuración del sistema ferroviario se caracterizó por la complejidad y conflictividad de las negociaciones entre el estado y los empresarios, las disputas e impugnaciones entre empresas y los cuestionamientos técnicos a la implementación y el control de las concesiones. Estas circunstancias prolongaron notoriamente los procesos de licitación, la firma de los contratos de concesión y las transferencias. Luego de ganar las licitaciones, muchos de los consorcios adjudicatarios impulsaron negociaciones destinadas a reformular las propuestas con las que habían ganado las licitaciones con el fin de obtener ventajas adicionales. Frente al riesgo de que no se pudiera concretar el traspaso de los ramales y de tener que pagar el costo político del fracaso del esquema de privatización, los funcionarios estatales tendieron a aceptar las presiones empresarias. Entonces, se inauguró una suerte de 'flexibilidad' contractual que se convertiría en un rasgo permanente de la operación privada de los ferrocarriles. La contracara de esta flexibilidad fueron los reajustes en el aparato estatal. Las objeciones planteadas por organismos y funcionarios técnicos del propio aparato estatal fueron sistemáticamente eludidas. Se desatendieron dictámenes técnicos, se recortaron las facultades de agencias a cargo de la implementación de las privatizaciones y se crearon nuevas agencias que destrabaron las transferencias.

Luego de haber liberado a los operadores de los servicios de cargas de la obligación de hacerse cargo del transporte de pasajeros, a principios de 1992 el gobierno convocó a los estados provinciales a hacerse cargo de la gestión y el financiamiento de los trayectos que atravesaban sus territorios. Los servicios que no fueran asumidos por las provincias serían cancelados. Las protestas masivas de gobiernos provinciales, sindicatos ferroviarios, políticos y pobladores de las ciudades y pueblos afectados sólo lograron que la decisión se postergara hasta 1993. A partir de entonces, algunas provincias hicieron intentos de mantener los servicios. En buena parte de los casos, estos servicios han funcionado de manera intermitente, han sufrido el deterioro de los materiales y han estado atravesados por permanentes conflictos con los operadores de cargas que utilizan las mismas vías.⁵

⁴ Los trámites destinados a privatizar el Ferrocarril Urquiza comenzaron a mediados de 1990. En el resto de los casos, la decisión de privatizar se llevó a cabo en el marco de la denominada Segunda Etapa de Reforma del Estado en la que se esperaba acelerar la privatización de los activos públicos.

⁵ Las operadoras de los servicios de pasajeros debían pagar por utilizar las vías que habían sido concedidas a los operadores de los servicios de cargas. Estos últimos podían fijar unilateralmente las tarifas de peaje. Estos pagos fueron motivo de interminables disputas. Las administradoras provinciales planteaban que los precios eran excesivos y no se correspondían con el pobre estado de las vías. Los concesionarios de los servicios de carga utilizaban la deuda que acumulaban las provincias para no pagar el canon que, según los contratos de concesión, debían pagar al estado nacional.



A modo de síntesis, se puede decir que las transferencias han estado marcadas por la urgencia del gobierno por desembarazarse del servicio y por las conductas oportunistas de las empresas. Entonces, la decisión política de privatizar dio forma procesos de licitación y transferencia de los servicios cuyos alcances y reglas se fueron redefiniendo en función de las prioridades políticas y fiscales coyunturales y de las posiciones y capacidad de incidencia de los actores involucrados sin mayor atención a los requisitos técnicos del funcionamiento de los ferrocarriles, los impactos de la supresión de ramales, el encarecimiento de las tarifas y el resguardo de los bienes concedidos.

4. LOS FERROCARRILES PRIVADOS

Los objetivos que prevalecieron durante el proceso de transferencias a operadores privados sentaron las bases de modalidades de funcionamiento de los servicios en las que el cumplimiento de los contratos y los controles estatales se adaptaron a las prioridades empresarias y a la necesidad gubernamental de mostrar frente al mundo de los negocios una firme voluntad de concretar las reformas estructurales y de sortear los obstáculos que dificultaran el cumplimiento de este objetivo.

Uno de los rasgos más destacados del funcionamiento del sistema ferroviario privatizado fue la debilidad regulatoria, que resultó de la creación tardía de las agencias a cargo del control de la operación privada y de la falta de normas regulatorias y de protección de los usuarios adecuadas. El esquema de regulación se fue constituyendo y modificando en función de situaciones coyunturales cambiantes. En lugar de crear una agencia y un marco regulatorio previo a la privatización, se fueron asignando funciones de control a dependencias del área de transporte o a agencias creadas para implementar la privatización a medida que se concretaba la concesión de los servicios. Luego, las prioridades políticas y las urgencias presupuestarias indujeron sucesivos ajustes y recortes de los esquemas de control. El efecto de esta constitución de la institucionalidad regulatoria 'por adición' fue la falta de límites indiscutibles para la acción empresarial. A esto se le sumarían la prioridad política de evitar los cuestionamientos a las privatizaciones y la escasez de recursos de las agencias de control para limitar severamente la efectividad del control. Este desarrollo ha convertido a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) en un caso que se destaca por su extrema debilidad en un escenario en el que todas las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados han sido cuestionadas por su falta de independencia respecto de las empresas y por su baja capacidad institucional y operativa.

La contracara de la debilidad regulatoria fue el incumplimiento sistemático de los contratos, la falta de pago del canon por el uso de la infraestructura y materiales de propiedad del estado⁶, el desconocimiento de las multas aplicadas por infracción de las cláusulas contractuales y las reiteradas demandas de flexibilización de los compromisos de inversión y calidad de los servicios planteadas por los concesionarios. Las empresas admitían que habían asumido compromisos excesivos para ganar las licitaciones y reclamaban un cambio de reglas de juego que redujera sus costos y permitiera la continuidad de los servicios. Demandaban, entre otras ventajas, la libertad para llevar adelante inversiones en función de sus estrategias comerciales⁷, la rebaja o anulación del canon y el aumento de los subsidios que recibían los operadores de los servicios metropolitanos de pasajeros. Los funcionarios estatales reconocían que de exigirse el cumplimiento de los contratos, las infracciones acumuladas obligarían a dejar sin efecto las concesiones. Luego de más de dos años de debate, en 1997 se dio luz verde a una renegociación de los contratos que se extendería

⁶ Los ferrocarriles no han sido vendidos sino concedidos a los operadores privados. El estado mantiene la propiedad de los bienes que los concesionarios utilizan para prestar los servicios.

⁷ Los contratos estipulaban compromisos de inversión. Estos compromisos habían sido uno de los ejes fundamentales para la selección de los adjudicatarios en los procesos de licitación.



hasta 1999. Los nuevos contratos formalizaron la reducción de obligaciones que hasta entonces no habían sido cumplidas. Se recortaron las obligaciones de inversión, se aceptaron la reducción de la traza y la falta de mantenimiento y se extendieron los plazos de concesión de los servicios metropolitanos de transporte de pasajeros (Gutiérrez, 1998).

El recambio presidencial de 1999 no produjo novedades significativas en la situación del sector. La Alianza liderada por Fernando de la Rúa había apuntado a la falta de control estatal de las empresas privatizadas durante su campaña electoral. Sin embargo, en ejercicio del gobierno tendió a aceptar las demandas empresarias, en un intento por mostrarse confiable ante el mundo empresario y de evitar que algunas de las empresas abandonaran los ramales de larga distancia. Se ratificaron las renegociaciones iniciadas por el gobierno anterior, haciendo caso omiso de un gran número de infracciones y de las deudas acumuladas por las empresas por falta de pago del canon. Por otra parte, durante este período, el agravamiento de la crisis fiscal y la recesión llevaron a que el estado pagara los subsidios a los operadores de los servicios metropolitanos de manera muy irregular y a que se redujeran significativamente las cargas y la cantidad de pasajeros transportados. Como resultado de la caída de los ingresos, se multiplicaron los reclamos empresarios, se paralizaron las obras destinadas al mantenimiento y decayó aún más la calidad del servicio. En este escenario, el estado autorizó importantes aumentos tarifarios que supuestamente permitirían eliminar los subsidios, producir ahorros fiscales y financiar inversiones. La decisión tomada en un momento de altísimos niveles de desocupación y pobreza generó tanto malestar social y político (incluyendo varias presentaciones judiciales) que debió ser suspendida.

Antes de centrarme en el análisis de los cambios sufridos por el sistema ferroviario luego de la crisis de 2001, me interesa reflexionar brevemente acerca del significado de la reestructuración descrita hasta aquí. La transferencia de servicios públicos del estado al sector privado ha sido usualmente entendida como una redistribución de funciones entre estado y mercado, en la que el mercado se hace cargo de la gestión directa y el estado debe centrarse en tareas de regulación y control. Si se acepta que la privatización pone la gestión de las empresas en las manos más eficientes de los empresarios privados y deja el resguardo del interés general a cargo del estado regulador, se concluye que la privatización de los ferrocarriles en la Argentina estuvo 'mal hecha'. Si, en cambio, se afirma que la provisión de los servicios públicos esenciales son una función indelegable del estado, se puede afirmar que la connivencia entre funcionarios estatales e intereses sectoriales llevó a que se postergara el interés general. En ambos casos, priman argumentos que refieren al apartamiento de una norma que indicaría cómo debe funcionar el estado que tienden a limitar la posibilidad de dar cuenta de cómo y por qué se produjeron determinados reacomodamientos de las formas institucionales y de las modalidades de gestión en un momento histórico preciso. Para superar esta limitación es necesario considerar que los reacomodamientos en las formas institucionales y en las modalidades de gestión son el aspecto visible de cambios en las relaciones de fuerzas sociales y en las formas de articulación de intereses sociales diversos. Dicho de otro modo, la privatización de empresas públicas es parte de una transformación de la sociedad en la que se reformulan relaciones de poder y patrones de distribución del producto social y se institucionaliza una disminución de las responsabilidades colectivas. A partir de la desposesión de bienes que son resultado de inversión pública se crean nuevas oportunidades de acumulación de capital (Harvey, 2005). A la vez, la prioridad que adquiere la rentabilidad por sobre otros objetivos sociales que estaban presentes durante la etapa de gestión estatal (v.g. accesibilidad, universalidad, integración territorial, etc.) somete a los usuarios a la disciplina del mercado y excluye a quienes no tienen los recursos para acceder a los servicios. Aceptando esto, no se trata de debatir acerca de la mayor o menor intervención estatal sino acerca de los patrones de uso de recursos producidos socialmente y de los alcances de las obligaciones y los derechos de los distintos actores involucrados que se asocian con estos patrones. Este criterio permite trascender las visiones que dividen a la sociedad en dos espacios estancos: estado y



mercado para luego contrastar la 'cantidad' de intervención estatal vigente con algún ideal definido de antemano. El análisis de la presencia del estado requiere ir más allá de la dicotomía estado-mercado. En el caso específico de los ferrocarriles, la presencia del estado es clave aún en las formulaciones más radicales de apertura al capital privado, ya que la 'retirada' estatal de la operación y el control de los servicios sólo es posible si está acompañada por la formulación de reglas de juego que garanticen la rentabilidad empresaria, por la legitimación de estas reglas de juego y por la neutralización de las posibles oposiciones a las mismas. Estas condiciones se han verificado en la Argentina, donde el estado tuvo además un rol destacado en el financiamiento de la operación de los servicios privatizados. Entonces, tomar en cuenta el desarrollo histórico de las relaciones sociales asociadas con los procesos de transformación institucional hace visibles las relaciones de poder y distribución que subyacen a las formas de intervención del estado, más allá de las formas jurídicas de provisión de los servicios.

5. LA CRISIS DE 2001 Y LA EMERGENCIA FERROVIARIA

La crisis de 2001 y la decisión de abandonar el régimen de Convertibilidad dieron inicio a una reformulación muy amplia de las reglas de juego que habían guiado las actividades económicas durante la década previa. A partir de la devaluación del peso en enero de 2002, las empresas operadoras de servicios públicos demandaban aumentos de tarifas, compensaciones y reducción de las obligaciones contractuales que les permitieran mantener una rentabilidad en dólares equivalente a la que tenían antes de la devaluación. Algunas empresas manifestaban su intención de devolverle al estado los servicios concedidos, acompañados de las deudas que habían acumulado en los años previos. Otras alertaban acerca de un inminente colapso de los servicios por falta de recursos en caso de que sus demandas no fueran satisfechas. La satisfacción de las demandas empresarias era además una condición que ponían los negociadores del Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de los países centrales de origen de algunas de estas empresas para otorgar asistencia financiera a la Argentina. Más concretamente, las empresas ferroviarias de pasajeros atribuían la crisis del sector al impacto de la devaluación, la caída de la demanda y el atraso en el pago de los subsidios por parte del estado. A partir de este diagnóstico demandaban incrementos de tarifas y subsidios. Los concesionarios de los servicios de cargas, por su parte, demandaban la suspensión del régimen de sanciones y de la obligación de pagar canon durante el período de renegociación de los contratos. Reclamaban además la eliminación de topes tarifarios, la pesificación de las obligaciones contractuales y la implementación de un seguro de cambio estatal que les permitiera afrontar su deuda externa en divisas, multiplicada por efecto de la devaluación (Azpiazu y Schorr, 2003).

Pero los reclamos empresarios se producían en un escenario de crisis e inestabilidad económica en el que cualquier intento de favorecer a las empresas prestadoras de servicios debía considerar los efectos inflacionarios y redistributivos de un posible incremento tarifario. A la vez, la falta de inversiones que había caracterizado el comportamiento de las empresas desde la privatización se había acentuado con la crisis, agudizando aún más el deterioro de los servicios. Por otra parte, la crisis política de las reformas neoliberales y el estado de descontento social generalizado hacían políticamente conflictivo priorizar las demandas de empresas que habían sido privilegiadas durante la etapa de reformas y que prestaban servicios que no satisfacían las expectativas de los usuarios.⁸ La crisis y la multiplicación de conflictos y demandas sociales fue también el escenario propicio para el surgimiento de movimientos y organizaciones locales que han reclamado la recuperación de los ferrocarriles y, más concretamente, la reestatización de los servicios.

⁸ Esto no quiere decir que estos actores no se hayan visto favorecidos por las políticas económicas del período, sino sólo que los aumentos de tarifas tenían una visibilidad que los hacía políticamente intolerables.



Frente a esta situación compleja, la ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (25.561)⁹ suspendió las cláusulas de los contratos de privatización de los servicios públicos que habían establecido que todo aumento de costos o cambio en las condiciones de prestación debía reflejarse automáticamente en las tarifas, con el fin de mantener intacta la ecuación económica de las empresas medida en dólares. La ley disponía que los incrementos tarifarios debían quedar en suspenso hasta tanto se llevara adelante una revisión integral de los contratos que evaluara el desempeño empresario, definiera nuevas prioridades y reglas para la provisión de los servicios y estableciera mecanismos de ajuste tarifario acordes con el nuevo escenario económico. La postergación de los aumentos de tarifas tuvo como contrapartida un mayor debilitamiento de la vigencia de los compromisos contractuales de las empresas y del control del funcionamiento de los servicios.

En febrero de 2002, se asignó al Ministerio de Economía la responsabilidad por la renegociación de los contratos y con este fin se creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos que contaría con la participación del Defensor del Pueblo de la Nación y de un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores (Forcinito y Nahón, 2005). Uno de los puntos centrales de esta renegociación era la definición de un nuevo mecanismo de ajuste de las tarifas, una vez que éstas se habían ‘desdolarizado’. Pero a principios de 2002, el ministro de Economía esperaba poder posponer los aumentos para evitar que contribuyeran a acelerar la inflación, problema que en ese momento era una preocupación central del gobierno. Para que las empresas aceptaran esta postergación, las autoridades económicas mostraban su disposición a extender los plazos de concesión y perdonar las multas que correspondía aplicar por incumplimiento de los contratos. Pero en poco tiempo, la evaluación del cumplimiento de los contratos quedó en un segundo plano, mientras el ajuste de tarifas se consolidaba como el problema central. El tema dividía aguas entre el Ministerio de Economía que impulsaba un ajuste general y otros funcionarios más atentos a los efectos políticos decisión que lo rechazaban. Finalmente, el atraso tarifario fue compensado por una mayor flexibilización de los controles de los compromisos de inversión y de calidad y por subsidios en los casos en los que la prestación de los servicios estaba en riesgo.

El gobierno respondió a la conjunción de deterioro de los servicios, demandas empresarias y sociales declarando la ‘emergencia de la prestación de servicios ferroviarios y de subterráneos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Decreto 2075/02). Se formalizó la suspensión de los planes de inversión y se requirió a las empresas la presentación de planes de mantenimiento de emergencia. Estos planes serían financiados mediante aportes presupuestarios y fondos de afectación específica del estado. Sobre esta base, se aprobaron programas de obras de emergencia que garantizaran la continuidad del transporte de pasajeros (Resolución 115/02 del Ministerio de la Producción), se anularon los aumentos tarifarios pendientes de aplicación desde 1999¹⁰ y se suspendió la aplicación de penalidades hasta tanto se reformulase el régimen de sanciones. La declaración de la situación de emergencia apuntaba a permitir la adaptación del sector a un nuevo escenario económico mientras se revisaban los contratos firmados durante la década de 1990, pero la emergencia se prolongaría hasta transformarse en una condición permanente para el funcionamiento del ferrocarril. A partir de entonces, las políticas sectoriales trataron de preservar el esquema general de operación por concesión establecido en estos contratos y de posponer y limitar los aumentos de tarifas. Con este fin, el estado transfirió montos

⁹ Se trata de la ley que derogó el régimen de Convertibilidad que había mantenido la paridad entre el dólar estadounidense y el peso argentino por una década.

¹⁰ Se trata de los incrementos dispuestos durante el gobierno de Fernando de la Rúa y suspendidos por decisiones judiciales.



crecientes de recursos a los operadores privados para compensar los aumentos de los costos operativos.¹¹

En estas condiciones, controles de los ramales metropolitanos realizados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a principios de 2003 mostraron falencias serias en materia de seguridad, mantenimiento, cumplimiento de criterios técnicos, calidad y frecuencia de los servicios. Frente a estos cuestionamientos, la Jefatura de Gabinete de Ministros realizó su propia evaluación de la red con colaboración de uno de los sindicatos del sector y otro tanto hizo la Auditoría General de la Nación.¹² El reconocimiento del estado calamitoso de los servicios no tuvo mayores consecuencias prácticas porque la emergencia ferroviaria decretada previamente había suspendido la aplicación de sanciones.

6. EL NUEVO COMPROMISO ESTATAL CON EL FERROCARRIL

Tanto en su campaña electoral como en sus primeros anuncios como presidente, Néstor Kirchner criticó fuertemente la destrucción de los ferrocarriles ocurrida durante la década de 1990. También advirtió que no toleraría que las empresas violaran las cláusulas contractuales y asumió el compromiso de reconstruir y extender la red ferroviaria con fuerte protagonismo estatal. En los años siguientes, estos anuncios se traducirían en la transferencia de importantes montos de recursos para el mantenimiento de los ramales, en la creación o modificación de agencias con atribuciones sobre el sistema ferroviario y en la formulación de ambiciosos planes de ampliación de la red. Pero estas iniciativas no fueron parte de una revisión profunda de las transformaciones ocurridas durante la década previa, sino más bien una serie de intentos de atender a las consecuencias de estas transformaciones. La estrategia de ‘corregir’ los aspectos más problemáticos sin desarticular las bases del esquema de funcionamiento de los servicios ha resultado en una particular combinación entre continuidad y cambio en la que la actividad estatal no sólo ha producido novedades, sino que también ha reforzado ventajas y beneficios ganados por los concesionarios en la década previa.

En el momento de asumir sus cargos, el presidente electo Néstor Kirchner y varios funcionarios de su gabinete manifestaban su intención de llevar adelante una evaluación exhaustiva del funcionamiento de los servicios públicos, que contemplaba la posibilidad de anular los contratos con aquellos prestadores cuyo desempeño había sido excepcionalmente deficiente. También anunciaban que los insistentes reclamos de ajustes tarifarios planteados por las empresas sólo serían considerados en el marco de una modificación general de los contratos.¹³

Con esta voluntad de reformular profundamente el esquema de provisión de los servicios públicos, en julio de 2003, la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos creada en 2002 se transformó en la Unidad de Renegociación de los Contratos (UNIREN) de la que participan los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto 311/03). Se constituyó un equipo técnico a cargo del análisis de los contratos, la revisión del cumplimiento de los compromisos empresarios, el funcionamiento de los entes de regulación y la elaboración de un marco

¹¹ Durante la presidencia de Eduardo Duhalde se otorgaron subsidios destinados a compensar el aumento de costos asociado con el cambio de situación económica que siguió a la devaluación del peso (Resoluciones 511/02 y 103/03 del Ministerio de Producción). La decisión que privilegió a los operadores ferroviarios por sobre otras empresas prestadoras de servicios públicos ha estado fuertemente condicionada por el grave deterioro de los servicios. Una vez más, el incumplimiento de los compromisos empresarios no resultaba en sanciones sino en ventajas adicionales, concedidas por el estado frente a la amenaza inminente de crisis en la prestación del servicio.

¹² Diario Página 12, 20; 22 y 25-02-03.

¹³ Diario Página 12, 28-05-03.



general de funcionamiento y regulación de los servicios. Al crearse la UNIREN se estableció que la revisión de los contratos debería extenderse hasta fines de 2004 y debería tener en cuenta el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía, la distribución del ingreso, la calidad y accesibilidad de los servicios.

La renegociación –todavía inconclusa- no sólo se prolongó mucho más allá de los plazos fijados, sino que estuvo marcada por cuestionamientos a la falta de transparencia de los acuerdos entre funcionarios y representantes empresarios y por pujas en torno de la aplicación de los aumentos de tarifas. La primera etapa de revisión de los contratos se caracterizó por las fuertes críticas gubernamentales a las empresas, las amenazas de las empresas de iniciar acciones legales contra el estado argentino y los pronósticos de colapso de los servicios públicos afectados por el incremento de costos y el congelamiento de las tarifas. Gradualmente, el tema fue perdiendo el lugar prioritario en la agenda pública y los enfrentamientos virulentos entre funcionarios públicos y operadores de los servicios fue dando lugar a acuerdos que no llegaron a formalizarse en los contratos y que no han tenido la misma publicidad que los conflictos. Diversos factores contribuyeron a este viraje. En el caso específico de los ferrocarriles, la mejora de la situación económica permitió revertir la caída de la demanda y la holgura fiscal aumentó la capacidad del estado para incrementar los subsidios que reciben los operadores. Así, se moderaron las demandas empresarias y se logró evitar el colapso de servicios que funcionan en condiciones muy precarias. A la vez, el gobierno abandonó los planes de reformular las reglas de juego impuestas en la etapa de la privatización y dejó de lado las opiniones y los informes técnicos desfavorables a los concesionarios, para priorizar la continuidad de las concesiones sin aumentos tarifarios. Los nuevos lineamientos, que previsiblemente quedarán formalizados en los futuros contratos, apuntan a adecuar las cláusulas contractuales a las perspectivas de negocio de las empresas. El aporte de recursos y la mayor responsabilidad del estado compensarían el recorte de las responsabilidades empresarias.

Esta voluntad del gobierno de alcanzar acuerdos con las empresas concesionarias de los ramales ha condicionado las perspectivas de la anunciada recuperación de los servicios. En el caso de los servicios de cargas, las negociaciones se han encaminado a transferir al estado la responsabilidad de financiar las inversiones más importantes y dejar a cargo de los concesionarios únicamente el mantenimiento. Los planes de inversión, sin embargo, surgirían de propuestas de las empresas y serían administrados por éstas. También se prevé también perdonar los incumplimientos empresarios y adaptar el monto de canon y de las inversiones que las empresas deben realizar a la evolución del negocio.¹⁴ Todas las empresas concesionarias de los servicios de cargas han alcanzado acuerdos con los funcionarios de la UNIREN. Algunos de estos acuerdos ya han sido aprobados por el Congreso, lo que permitiría la elaboración de los nuevos contratos.¹⁵

También se produjeron modificaciones importantes en el servicio de cargas del Ferrocarril Belgrano. Desde 1999, este ramal había sido concedido de manera directa a la Unión Ferroviaria, el sindicato más numeroso del sector ferroviario y más próximo al entonces presidente, Carlos Menem.¹⁶ En aquel momento, el estado se había comprometido a otorgar un subsidio para la operación y el mantenimiento durante un período de cinco años. El pago de este subsidio nunca se concretó y el ramal funcionó de manera muy precaria. La concesión de este ramal no había quedado sometida a la revisión general de los contratos de operación de los servicios públicos en el marco de la Ley de Emergencia Económica

¹⁴ En lugar de establecer sumas fijas de canon e inversión, éstas serían el 3% y 9,5% de la facturación respectivamente.

¹⁵ El Congreso aprobó la renegociación de los contratos con las empresas, Ferroexpreso Pampeano, Ferrosur Roca y Nuevo Central Argentino. Los contratos con la empresa América Latina Logística están en trámite parlamentario.

¹⁶ La Unión Ferroviaria se convirtió en concesionario del ramal luego de que fracasara el intento de transferirlo a operadores privados. La convocatoria a licitación no había logrado generar interés empresario.



dictada a principios de 2002. Frente a esta precariedad y al creciente deterioro de la infraestructura y los materiales, en 2004 el Ministerio de Planificación convocó a interesados en suscribir acciones que permitieran recapitalizar la empresa (Resolución 454/04 Ministerio de Planificación). Se esperaba que el auge de la actividad agrícola en las regiones atravesadas por esta línea férrea generara interés empresario que, a su vez, posibilitara recuperar la infraestructura y prescindir del subsidio estatal. El corredor se concedería al oferente cuya propuesta incluyera la reactivación de la mayor cantidad de líneas y la mayor diversificación de productos a transportar. A pesar de que se esperaba poder eliminar el aporte estatal, se planeaba que el estado mantuviera la acción de oro que le daba incidencia en las decisiones empresarias. También se mantendría una participación accionaria de la Unión Ferroviaria.¹⁷ Meses después, se declaró desierto el llamado porque las empresas dispuestas a suscribir acciones planteaban exigencias excesivas o no cumplían con las condiciones establecidas en el pliego de licitación (Resolución 1277/05 Ministerio de Planificación). En 2006, el ramal fue declarado en estado de emergencia y adjudicado directamente a la Sociedad Operadora de Emergencia encabezada por la empresa SOCOMA e integrada además por Roggio, EMEPA, la empresa china San He Hope Full Grain & Oil Group, los sindicatos del sector Unión Ferroviaria y La Fraternidad y la Federación de Camioneros. Sin que se produjeran mejoras importantes en el funcionamiento del ramal y sin que se recuperara la participación del ferrocarril en el transporte de productos del NOA, en 2008 se iniciaron los trámites para dar por terminada la concesión (Decreto 1771/08).

También se han tomado decisiones que han modificado notoriamente las condiciones de prestación de los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Hasta el momento no se han formalizado acuerdos entre las empresas y los funcionarios estatales tendientes a reformular los contratos, pero las negociaciones se encaminan a que los nuevos contratos otorguen al estado un rol más activo en la definición de las prioridades de inversión. Más allá de la revisión general de los contratos llevada adelante por la UNIREN, se han producido cambios contractuales significativos acompañados por novedades en las formas de involucramiento del estado en la provisión de los servicios. Todas las empresas que operan en el área metropolitana han sido reiteradamente denunciadas por las deficiencias técnicas en la operación de los ramales, el uso poco transparente de los subsidios que reciben y las pésimas condiciones de servicio que afectan a los pasajeros.¹⁸ A pesar de estos cuestionamientos, las empresas han recibido montos crecientes de subsidios estatales para compensar el aumento de los costos operativos¹⁹ y han sido beneficiadas por la asignación de recursos públicos para la recuperación de la infraestructura ferroviaria.

Distinta fue la suerte de Transporte Metropolitano que sufrió la pérdida de las concesiones. En junio de 2004, con una fuerte crítica al desempeño empresario y a la calidad de los servicios, el gobierno anunció la decisión de rescindir el contrato por el que la empresa explotaba el servicio metropolitano de pasajeros del ex Ferrocarril General San Martín (Decreto 798/04). En 2007, con los mismos argumentos, también fueron rescindidos los contratos que habían otorgado a Metropolitano la concesión de los servicios de pasajeros de las ex líneas Roca y Belgrano Sur (Decretos 591 y 592/07). En un primer momento, la rescisión de la concesión del ex ferrocarril Gral. San Martín, justificada mediante fuertes

¹⁷ El 79% de la nueva sociedad quedaría en manos privadas, el 20% en manos de la Unión Ferroviaria y el 1% en manos del estado.

¹⁸ Se pueden mencionar en este sentido la presentación judicial realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación. La misma planteaba que el servicio brindado tanto por Metropolitano como por TBA afectaba los derechos humanos de los usuarios de los ferrocarriles del área metropolitana de Buenos Aires (Defensor del Pueblo de la Nación, 2005). También la Auditoría General de la Nación constató en numerosas oportunidades la falta de cumplimiento de los programas de emergencia comprometidos en 2002 por los concesionarios y la falta de control del uso de los subsidios otorgados por el estado. Estos son sólo unos pocos ejemplos de la gran cantidad de reclamos, denuncias y protestas que se extendieron por las vías administrativas, los juzgados, los medios de comunicaciones, organizaciones sociales y vecinales, etc.

¹⁹ Se incrementaron los subsidios destinados a cubrir los aumentos de los salarios y de los costos de la electricidad y el gas oil, entre otros insumos.



cuestionamientos al modelo de privatizaciones de la década pasada, generó expectativas de que se profundizara una política de recuperación de la potestad estatal sobre los ferrocarriles y de desarticulación de la lógica de funcionamiento de los servicios privatizados. Pero luego los funcionarios del área anunciaban que se convocaría a una licitación para volver a conceder el ramal. Meses después, la operación del ramal fue otorgada directamente a una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia SA (UGOFE) conformada por los otros tres concesionarios de los ramales ferroviarios del área, Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires. En 2007 la UGOFE también se hizo cargo de la operación de las otras dos líneas. En todos los casos, el estado se hizo cargo del gasto en personal a través de la Empresa Ferrocarril Belgrano.

Otra de las señales que abonaron la idea de un viraje significativo en las políticas ferroviarias fue el anuncio de que se recuperarían los servicios de pasajeros de larga distancia. A partir de 2003, comenzaron a funcionar algunos trayectos que habían sido interrumpidos en los '90 y en 2004 se hizo el anuncio formal de un programa destinado a rehabilitar el transporte de pasajeros de larga distancia. Se identificaron aquellos servicios prioritarios en los que debían concentrarse los esfuerzos, entre ellos, los ramales que van desde la ciudad de Buenos Aires a Córdoba, Tucumán, Basavilbaso, Villaguay y Concordia, Rosario, Santa Fe, General Alvear, Posadas, etc. Para concretar esta rehabilitación, el estado nacional recuperó la responsabilidad por el transporte de pasajeros que había sido delegada a las provincias en 1993 (Decreto 1261/04). También se destinaron recursos del presupuesto nacional y se iniciaron tratativas para obtener préstamos del Banco Mundial y el BID. Para volver a poner en funcionamiento los trayectos que estaban interrumpidos, se formalizaron varios acuerdos de concesión con consorcios integrados por empresas que operaban otros ramales. Los ramales que no habían sido clausurados siguieron en manos de los estados provinciales y de las empresas que los operaban. Hasta el momento, el transporte de pasajeros de larga distancia ofrece pasajes notoriamente más accesibles que el transporte automotor y funciona con muchas dificultades asociadas con el mal estado de las vías y de los materiales rodantes.²⁰ En algunos casos, este mal estado limita la velocidad de los trenes de pasajeros al punto de comprometer la viabilidad de los servicios.

Acompañando estas iniciativas de rehabilitación de servicios y de mayor compromiso estatal con el transporte ferroviario, en febrero de 2004 el presidente Kirchner anunció un Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias por el cual el estado destinaría 800 millones de pesos durante el período 2004-2007 para el sector (El Reportero Ferroviario, 2004). Con este plan se formalizó el aporte de recursos que el estado ya realizaba y se incrementaron gradualmente los montos de las transferencias.²¹ Buena parte del dinero provisto por el estado se destinó a aumentar el subsidio que reciben los concesionarios de los ramales metropolitanos, aunque también se destinaron recursos a mejorar el estado de los servicios de larga distancia.²² Los fondos sirvieron, entre otros fines, para que la empresa Ferropreso Pampeano financiara la reparación de vías dañadas por las inundaciones y para que la empresa Metropolitano cancelara una deuda con un proveedor y, así, obtuviera locomotoras que eran imprescindibles para el funcionamiento de las líneas que tenía a su cargo.

También se han iniciado trabajos para rehabilitar las estaciones del servicio de pasajeros del área metropolitana y se convocó a licitación para soterrar las vías del ex Ferrocarril Sarmiento que atraviesan la ciudad de Buenos Aires y varios municipios del conurbano bonaerense. Se han formulado proyectos de nuevos servicios, entre éstos, el del ferrocarril Transandino, la comunicación entre los puertos de San Lorenzo, Rosario y General Alvear, la articulación con Bolivia y Brasil, el Tren de Alta Velocidad que uniría Buenos Aires con

²⁰ El estado sólo cuenta con el material rodante que no fue concedido a operadores privados.

²¹ Según datos del Ministerio de Planificación, se ejecutaron obras ferroviarias por 68 millones de pesos en 2004; 565 millones en 2005; 311 millones en 2006; 451 millones en 2007 y se calculaba destinar 1.021 millones durante 2008 (Ministerio de Planificación, 2008).

²² Diario Página 12, 19-02-04 y 27-02-04.



Rosario y Córdoba²³, etc. Estos proyectos, que hasta el momento no han pasado de los anuncios, no han surgido como parte de una estrategia integral de reconstrucción del medio ferroviario sino más bien como resultado de iniciativas que se superponen y que responden a prioridades, lógicas e intereses diversos. Los anuncios de grandes obras de extensión de la red se formularon en el escenario de recuperación económica y holgura fiscal en el que se planteó la ampliación de la actividad económica del estado y del gasto público como forma de estimular y fortalecer el crecimiento económico.

En 2003 se anunció la reapertura de los Talleres Ferroviarios de Tafí Viejo que habían sido cerrados en la década pasada (Resolución conjunta 131/03 y 337/03 del Ministerio de Planificación y del Ministerio de Economía). Este y otros talleres ferroviarios pertenecientes a la antigua empresa estatal Ferrocarriles Argentinos habían sido históricamente un pilar del desarrollo de la industria ferroviaria en el país, además de una fuente de trabajo, de formación de mano de obra calificada y un motor de desarrollo de las localidades en las que estaban situados. La privatización había llevado a la declinación de la industria ferroviaria local y al virtual desmantelamiento de estos talleres. El taller reabierto quedó a cargo de la empresa estatal Ferrocarril General Belgrano. A pesar de estos anuncios oficiales, hasta el momento Tafí Viejo no ha recuperado su rol central en el proceso de recuperación y ampliación del parque ferroviario.²⁴ Buena parte de los recursos que el estado destinó a este fin han sido asignados a grandes empresas privadas locales, que son además integrantes de algunos de los concesionarios a cargo de la operación de los ramales.²⁵ El estado también ha adquirido material rodante en España y Portugal.

Un paso más en la reorganización del ferrocarril ha sido la sanción de una ley que dispuso la creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Operadora Ferroviaria (Ley 26.352). La ley, había sido enviada al Congreso como parte de la respuesta estatal a un estallido de violencia desatado a causa de las deficiencias del servicio de pasajeros del ex ferrocarril Roca en mayo de 2007.²⁶ La primera de estas empresas tiene a su cargo la gestión de la infraestructura, lo que supone hacerse cargo de los bienes, de la confección y aprobación de proyectos de infraestructura, del mantenimiento, la rehabilitación y la construcción de la red por sí o asociada con privados y del control de la infraestructura. También tiene la función de percibir cánones por la cesión de los bienes ferroviarios. A fin de 2008, los bienes ferroviarios hasta entonces administrados por el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) fueron transferidos a la Administración de Infraestructura Ferroviaria para su explotación. Ésta podrá alquilar terrenos, edificios y espacios aéreos para destinar el dinero recaudado a financiar el subsidio operativo que el estado otorga a los concesionarios y a realizar inversiones para mejorar la infraestructura ferroviaria. La segunda está a cargo de la prestación de servicios de cargas y pasajeros de manera directa o mediante concesiones y previsiblemente se hará cargo de la gestión de aquellos ramales que no generen interés privado. Ambas sociedades quedan en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La creación de estas nuevas sociedades estatales no pone fin al esquema institucional existente sino que se suma al complejo de agencias estatales y empresas privadas del sector, sin que todavía resulte clara la división de tareas entre éstas. Podría especularse que se trata de un intento de resolver la crisis de financiamiento del sector sin que signifique un drenaje creciente de recursos públicos y de

²³ Este proyecto fue particularmente controvertido por requerir una inversión muy importante que podría usarse, según sus críticos, para rehabilitar la totalidad de la red existente y por tratarse de un servicio que quedará restringido a sectores de mayores recursos que puedan afrontar el alto costo de los pasajes.

²⁴ Una muestra curiosa de las limitaciones de los planes de recuperación de los talleres de Tafí Viejo fue la segunda inauguración que se llevó a cabo en octubre de 2008, cinco años después de la primera.

²⁵ Las tres mayores empresas del sector, Emepa, Materfer y Emfer son integrantes de los concesionarios Ferrovías, Metropolitano y Trenes de Buenos Aires respectivamente. La actividad de estas empresas se ha incrementado notoriamente en los últimos años y, en muchos casos, han recibido recursos estatales destinados a reparar materiales que luego utilizarían los concesionarios de las que estas empresas son parte.

²⁶ Otra dimensión de la respuesta estatal fue el quite de la concesión de los ramales Roca y Belgrano Sur a la empresa Metropolitano a que me referí anteriormente.



reconstruir los instrumentos técnicos de gestión ferroviaria que el estado había perdido con el desmantelamiento de la empresa Ferrocarriles Argentinos. De ser así, se trataría de un paso más en la estrategia de responder a las consecuencias de la privatización sin alterar sus fundamentos.²⁷

Por otra parte, estas nuevas sociedades estatales tienen algunas atribuciones formales que se superponen con las de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Esto abre interrogantes acerca de la suerte de la agencia reguladora, cuya injerencia -muy limitada desde su creación- se vio fuertemente acotada en el marco de la renegociación de los contratos. Las evaluaciones de desempeño empresario llevadas adelante por la CNRT no tuvieron un papel destacado en la discusión contractual. A la vez, la apertura de la renegociación y la declaración de la emergencia ferroviaria relajaron aún más los controles de calidad técnica y comercial e implicaron la suspensión de la aplicación del régimen de sanciones, que constituyen el corazón de la actividad de la Comisión.

Más allá de la falta de protagonismo de la CNRT, no se observa una definición clara de los criterios y tareas de control y regulación. En agosto del 2004 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de marco regulatorio de servicios públicos que modificaba sustancialmente las condiciones de prestación de los servicios heredadas de los noventa. Planteaba la potestad estatal para modificar las condiciones contractuales, impedía la interrupción de los servicios, establecía la responsabilidad de las casas matrices de las empresas internacionales, eliminaba los mecanismos de ajuste automático de tarifas previsto en los contratos de privatización. A pesar de que el proyecto fue elaborado y enviada al Congreso por el propio Poder Ejecutivo, el gobierno nunca impulsó su tratamiento legislativo. En términos más generales, después de una primera etapa de fuertes críticas a las empresas privatizadas y de debate de nuevas pautas que regirían el funcionamiento de los servicios, la revisión del desempeño quedó supeditada al objetivo central de dar continuidad a las concesiones. Así, las renegociaciones tendieron a legitimar los incumplimientos empresarios y a adecuar los futuros contratos a esta situación. A seis años de abierta la etapa de renegociación, no se han formalizado compromisos empresarios de inversión a largo plazo ni estándares de calidad de servicio adecuados al objetivo de recuperación del medio ferroviario. La debilidad de los controles se vuelve aún más relevante si se tiene en cuenta que se han incrementado notoriamente los aportes estatales al sector y ha crecido notoriamente la demanda tanto en el sector de transporte de pasajeros como en el de cargas.

7. NOTAS PARA UN BALANCE PROVISORIO

La breve síntesis hecha hasta aquí no agota de ninguna manera el análisis de las políticas ferroviarias de los últimos años. Sin embargo, alcanza para identificar tendencias generales y reflexionar acerca de la continuidad y las reorientaciones ocurridas luego de la crisis de la convertibilidad y del modelo de privatizaciones de la década de 1990. A partir de ella se pueden reconocer diferencias claras entre las políticas de los últimos años y las de la década previa. También se puede observar que los cambios se articulan con la lógica de funcionamiento de los servicios impuesta a partir de las privatizaciones.

Luego de la crisis de 2001, la deslegitimación del modelo de privatizaciones y la revalorización del rol del estado en la economía se sumaron a las demandas empresarias de mayores subsidios y tarifas difíciles de satisfacer en un escenario de estrechez fiscal,

²⁷ El desmantelamiento de las agencias burocráticas y la pérdida de las capacidades financieras y técnicas ha sido una justificación de la inviabilidad de la estatización de los ramales. Esto no quiere decir que la reconstrucción de estas capacidades o, más bien, la intención de reconstruir estas capacidades sea un paso hacia la estatización. Puede ser también un mecanismo supletorio que esté disponible en caso de que no haya empresas privadas interesadas en operar los servicios.



recesión y reaparición de la inflación y al riesgo de colapso de los servicios. Esta combinación de factores creó las condiciones para que los problemas asociados con el funcionamiento de los ferrocarriles privatizados y el objetivo de recuperar el ferrocarril ganaran lugar en la agenda pública. Acompañando una considerable mejora de los indicadores económicos y fiscales, el nuevo gobierno de Néstor Kirchner hacía propia una dura crítica a las reformas estructurales neoliberales y a la supremacía del mercado. El presidente y los funcionarios que lo acompañaban manifestaban la intención gubernamental de controlar más rigurosamente a las empresas concesionarias de los servicios ferroviarios y disponían la asignación de recursos públicos crecientes destinados a llevar adelante inversiones urgentes y limitar los aumentos de tarifas.

La pérdida de este impulso inicial de revisión de los contratos y de creación de un nuevo marco regulatorio más riguroso parece haber dejado inconclusa la definición de nuevos objetivos sociales y de reglas precisas y transparentes de juego para el funcionamiento de los ferrocarriles. Tampoco se ha constituido hasta el momento una institucionalidad estatal capaz de hacer que las empresas se adecuen a nuevas reglas de juego, de garantizar la provisión de servicios accesibles y de calidad y de resguardar los bienes de propiedad del estado. Se observa más bien un conjunto de medidas puntuales destinadas a atender problemas inmediatos y responder a las presiones de los actores del sector. También es destacable el protagonismo de instancias informales de negociación y la transacción entre la aceptación de prestaciones deficientes y el mantenimiento de privilegios empresarios, por una parte, y los costos económicos y políticos de imponer ajustes tarifarios significativos o, eventualmente, de rescindir un gran número de contratos de concesión y resolver el modo de garantizar la continuidad de servicios indispensables.

En ausencia de estas modificaciones sustanciales de los esquemas institucionales y operativos establecidos a partir de las privatizaciones, el aumento notorio del gasto público ferroviario corre el riesgo de quedar limitado a ser un mecanismo de transferencia de recursos públicos a los mismos consorcios que administraron los servicios durante la década del '90. En el mismo sentido, la inversión estatal destinada a la construcción y reparación de material ferroviario alienta el resurgimiento de una industria ferroviaria local y a la vez alimenta el desarrollo de nuevas oportunidades y ventajas para los grupos económicos locales que históricamente han basado su estrategia de negocios en sus estrechos vínculos con el estado. Sin un cambio significativo de estas reglas de juego, no parece razonable esperar que los mismos actores que fueron protagonistas del modelo privatizador asuman compromisos con la recuperación del ferrocarril y con una lógica de funcionamiento que contemple, además de la rentabilidad empresarial, las dimensiones económicas y sociales del funcionamiento del servicio público ferroviario.

La intensificación de la presencia estatal en el sector es un dato novedoso pero no es una señal inequívoca de una nueva etapa de desarrollo del ferrocarril. Puede ser tanto el paso inicial que permita plantear nuevos objetivos de desarrollo ferroviario orientados a revertir las prioridades de la apertura al mercado y la rentabilidad empresarial o puede contribuir a profundizar los mecanismos de transferencia de recursos públicos a actores privados y la apropiación privada de bienes públicos que caracterizó a la ofensiva privatizadora. Dicho de otro modo, la recuperación del ferrocarril no se puede predecir a partir de una 'mayor' intervención estatal. Además de la dificultad práctica que supone cuantificar la complejidad del involucramiento estatal, una presencia estatal directa en el desarrollo y el financiamiento no garantiza por sí sola una transformación de las relaciones de fuerzas y de los patrones de distribución que vinculan al estado con las empresas privadas y con los usuarios de los servicios.

Las tensiones y limitaciones expresadas en las políticas ferroviarias son una muestra de la articulación de un mayor compromiso estatal con relaciones sociales y tramas de intereses establecidas y consolidadas previamente. Esta combinación entre lo viejo y lo nuevo



estrecha los límites para el desarrollo de una estrategia ferroviaria abarcadora y de largo plazo. Pero esta falta difícilmente podría subsanarse con la formulación de propuestas técnicas de mejor calidad y con el aporte de recursos necesarios para el funcionamiento y la ampliación de la red existente. La necesidad de capacidades técnicas y de recursos está fuera de discusión, pero la reflexión acerca de los alcances y limitaciones de las políticas ferroviarias requiere establecer las prioridades que guiarán los desarrollos técnicos y la asignación de recursos. A su vez, la definición de prioridades está lejos de ser una tarea sencilla que se pueda formular en abstracto. Al contrario, es un proceso conflictivo de disputas y articulación de intereses en el que se dirime qué es deseable y/o posible.

Por otra parte, las prioridades de las políticas ferroviarias no son resultado de intereses y disputas que se circunscriben al medio ferroviario. La reflexión acerca de los planes de recuperación de los ferrocarriles no puede eludir la pregunta acerca de qué ferrocarril para qué estrategia de desarrollo del país. Y la respuesta a esta pregunta debe necesariamente trascender las formulaciones abstractas acerca del bienestar general para tomar en cuenta que la acción del estado –y su acción en el sector ferroviario, entre otras- no se puede definir en términos de un interés general aislado de las contradicciones propias del desarrollo de una sociedad capitalista, sino que expresa, y en cierta medida contribuye a moldear, relaciones entre fuerzas sociales con prioridades e intereses diferentes y con capacidades dispares de hacerlos valer.

BIBLIOGRAFÍA

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. "Regulación de los servicios públicos privatizados y gobernabilidad en la Argentina. Principales desafíos para una nueva administración gubernamental". Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", (Córdoba 27 al 29 de noviembre de 2003), 2003. 20 p.

FORCINITO, Karina; NAHÓN, Cecilia. La fábula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1995-2005). Informe inédito. Buenos Aires, 2005. 44 p.

GUTIÉRREZ, Andrea. "Crónica de una renegociación anunciada. La historia 'no oficial' de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros". Realidad Económica. 1998, núm. 158, p. 92-119.

HARVEY, David. "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". En PANITCH, Leo y LEYS, Colin (eds.) Socialist Register 2004. El nuevo desafío imperial. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 99-129.

MENEM, Carlos; DROMI, José. Reforma del estado y transformación nacional. 1ª. Ed. Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1990. 246 p. ISBN: 9509949620.

SCHVARZER, Jorge Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI. Buenos Aires: Centro de Investigación de la Situación del Estado y la Administración (CISEA), 1999. 20 p.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN Fundamentos de la presentación de la demanda efectuada por el Defensor del Pueblo de la Nación el 28/07/2005 ante el juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 <<http://www.defensor.gov.ar/informes/info44-sp.htm>> [Consulta: 10 de abril de 2009].

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS Recursos públicos ejecutados en obras de infraestructura ferroviaria, en millones de pesos. <http://www.minplan.gov.ar/html/ejecucion/ejecucion.php?description=2008_05_31_anual> [Consulta: 25 de marzo de 2009].



Normas

Ley 23.696. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 23 de agosto de 1989.

Ley 25.561. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 7 de enero de 2002.

Ley 26.352. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de marzo de 2008.

Decreto 666/89 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de septiembre de 1989.

Decreto 20/75/02 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de octubre de 2002.

Decreto 311/03 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 4 de julio de 2003.

Decreto 798/04 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 25 de junio de 2004.

Decreto 1261/04 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de septiembre de 2004.

Decreto 591/07 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 23 de mayo de 2007.

Decreto 592/07 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 23 de mayo de 2007

Decreto 1771/08 del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina, 31 de octubre de 2008

Resolución 115/02 del Ministerio de la Producción. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de diciembre de 2002.

Resolución conjunta 131/03 y 373/03 del Ministerio de Planificación Federal, Infraestructura y Servicios y del Ministerio de Economía y Producción, Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de septiembre de 2003.

Resolución 454/04 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 20 de agosto de 2004.

Resolución 1277/05 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 3 de octubre de 2005.

Publicaciones periódicas

PÁGINA/12, varias fechas.

EL REPORTERO FERROVIARIO “La nación se olvidó del Ferrocarril Belgrano”

<<http://www.erf.com.ar/2004/09032004.htm>>

[Consulta: 7 de abril de 2009]



Ruth Felder (felder_ruth@yahoo.com.ar).

Socióloga y Magíster en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, Master y candidata al doctorado en Ciencia Política, York University, Canadá. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha desarrollado proyectos de investigación y publicado artículos acerca del proceso de reformas estructurales, la privatización y regulación de servicios públicos, el rol de las instituciones financieras internacionales y la crisis de las reformas neoliberales en la Argentina.