

# Impacto territorial y socioeconómico de la privatización y desregulación de empresas y actividades del transporte en Argentina\*



Luis Yanes

Luis Domínguez Roca

Jorge Blanco

Andrea Gutiérrez

Fernando Arias

Luis Gerosi

Julio Rearte

Juan Carlos Rima

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

## Presentación

Esta ponencia tiene como objetivo presentar algunos avances realizados en el marco del proyecto “Impacto territorial y socioeconómico de la privatización y desregulación de empresas y actividades del transporte en Argentina”, que se desarrolla en el Programa de Transporte del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

Para ello se presentarán inicialmente los objetivos e hipótesis planteados, conforme a las reformulaciones teórico-conceptuales desarrolladas durante la primera etapa del proyecto. A continuación, y de acuerdo con la temática del Congreso, se realizará una breve caracterización de dos casos relacionados con el transporte urbano: los accesos viales a la ciudad de Buenos Aires y la red de los ferrocarriles y subterráneos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Por medio del análisis de ambos casos pretendemos evaluar la corroboración o refutación de algunas de las hipótesis planteadas. En especial se centrará la atención en los siguientes aspectos: la modalidad del proceso (concesión o privatización, duración, pago de canon o subsidio, desarrollo de las negociaciones contractuales, existencia de órganos de control), los actores involucrados (identificación y participación en el proceso) y la configuración geográfica de los servicios afectados.

\* Originalmente presentado al: VIII CONGRESO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PUBLICO Y URBANO, en la ciudad de CURITIBA, ABRIL 1996.

## Presentación del proyecto de investigación

### *Algunas consideraciones teórico-metodológicas*

La investigación se propone los siguientes objetivos:

- » Elaborar un marco teórico-metodológico para el análisis del proceso de privatización del sector Transporte y sus efectos territoriales y sociales, en el marco de la reestructuración global del capitalismo y del proceso de reforma del estado en la Argentina.
- » Caracterizar los procesos específicos de privatización, desregulación y descentralización del sistema de transporte y de los diversos subsectores que lo componen, considerando sus antecedentes históricos, el marco jurídico-político y el rol de los actores económicos involucrados.
- » Analizar los efectos diferenciales de la privatización y/o concesión de infraestructuras y servicios de transporte en distintos sub-espacios, grupos sociales y sectores productivos, desarrollando estudios de caso en distintas escalas (urbana, regional, nacional).
- » Formular hipótesis de carácter prospectivo acerca de los posibles efectos territoriales y socio-económicos a largo plazo de estos procesos de privatización y desregulación.

El proyecto se desarrolla a lo largo de tres etapas. Durante la primera etapa se efectúa la revisión del marco conceptual, el análisis de antecedentes nacionales e internacionales sobre el tema del proyecto y la revisión de las características del proceso de privatización para cada modo y servicio.

En la segunda etapa se definirán grandes sub-espacios dentro de los cuales el proceso de privatización haya tenido mayor intensidad; se elaborarán indicadores de impacto que permitan comparar situaciones previas y posteriores al proceso en cuestión, considerando impactos sobre la movilidad, las distancias virtuales, la accesibilidad, las finanzas públicas, las relaciones económicas interregionales y las condiciones ambientales.

En la tercera y última etapa se desarrollarán estudios de caso, en cada uno de los cuales se partirá de una caracterización de la situación previa al proceso de privatización/desregulación y de las particularidades de este proceso, para luego encarar el análisis de sus impactos económicos, sociales, territoriales y ambientales.

### *Hipótesis generales de la investigación*

Hipótesis sobre la Reforma del Estado en la Argentina

- » El actual proceso de reforma del Estado en la Argentina representa un intento de adaptación a las nuevas condiciones económicas y políticas del capitalismo a escala mundial. Estas nuevas condiciones resultan de un proceso de crisis y reestructuración cuyas notas dominantes son la globalización de la producción, la aceleración del cambio tecnológico, la acentuación de la competencia internacional y la redefinición del papel del estado en la sociedad.
- » Las políticas de ajuste fiscal y reforma del Estado implementadas en diversos países como parte de esa adaptación tienen un impacto diferenciado según las características de cada formación social. En el caso argentino estas políticas se desarrollan sobre un marco social y espacial en cuya estructuración el estado ha tenido un papel preponderante.
- » El “estado subsidiario” era un agente con participación directa en la producción y gestión del excedente económico, al amparo del cual surgían y/o se consolidaban grupos de poder, participando en las fases de apropiación y acumulación. El accionar del “estado eficiente” queda restringido al reajuste de las pujas redistributivas

entre los grupos de poder económico, que intervienen directamente en la fase de generación del proceso de acumulación, ocupando el lugar del estado.

- » La contraposición entre las concepciones de estado subsidiario-estado eficiente es aparente, pues ambas tienen connotaciones relativas de acuerdo a los actores, unidades político-administrativas y/o sectores económicos a los cuales se remite.
- » El advenimiento del “estado eficiente” no ha sustituido al “estado subsidiario” sino que lo ha redefinido, puesto que la subvención estatal no se ha eliminado, sino que ha pasado a ser una medida de aplicación diferencial, en términos de unidades político-administrativas, de agentes y sectores económicos, o de la propia gestión pública.
- » La dualidad del “estado eficiente” redefine la configuración territorial, induciendo una creciente polarización socioespacial. Se integran ciertos sub-espacios y se excluyen otros. Pero la “dualidad” del estado eficiente hace que la vía de integración tenga dos variantes: una, por la continuidad del accionar del estado subsidiario; otra, por la propia capacidad de reconversión. Aquellos que no puedan reconvertirse, se verán obligados a una progresiva marginación.
- » Los grupos económicos formados y desarrollados durante etapas anteriores reconvierten su papel económico y social, pasando de ser contratistas del Estado subsidiario a ser propietarios y/o concesionarios de infraestructuras y servicios que han sido derivados al sector privado por el “Estado eficiente”.
- » Además de estos grupos participan en el proceso empresas de capital extranjero -de origen diverso- y nuevos actores que incluyen desde empresas pequeñas y medianas que inician actividades en sectores distintos a aquellos en los que se desempeñaban anteriormente, hasta organizaciones sindicales que intervienen en las licitaciones de las empresas públicas en que sus afiliados trabajaban. El rol protagónico sigue en manos del capital más concentrado (extranjero o nacional).
- » Este proceso asume la forma de una “privatización diferencial”: van siendo privatizados los sectores potencialmente más rentables y los segmentos más rentables de cada proceso productivo, mientras el Estado va quedando a cargo de situaciones residuales. Se privatizan las ganancias, se socializan las pérdidas a través de la regresividad del sistema fiscal y otros mecanismos (tarifas, subsidios, etc.)
- » El proceso de privatización no sólo manifiesta una diferenciación sectorial sino también espacial y social. Las distintas áreas y los distintos grupos sociales se integran diferencialmente a dicho proceso. Las áreas marginadas permanecen a cargo del estado nacional o son delegadas a sus respectivos estados provinciales dando lugar a estrategias de adaptación particulares.
- » La gestión de las actividades que permanecen en manos del estado puede asumir una lógica propia de empresa privada, priorizando la rentabilidad; o, por el contrario, mantener el carácter subsidiario, asumiendo déficits operativos para garantizar la rentabilidad del sector privado, en forma de subsidios directos o indirectos.
- » Se producen cambios relevantes en las relaciones entre los diversos niveles del estado, incluyendo transferencias de responsabilidades del estado nacional a las provincias y de éstas a los municipios; las cuales no siempre son proporcionales a los recursos transferidos, de modo que los niveles inferiores del estado pueden encontrar serias dificultades para cumplir con las nuevas funciones que deben asumir. Esto refuerza la tendencia a la segregación socioespacial.

### *Hipótesis sobre las características del proceso de privatización del sector transporte y sus efectos territoriales y sociales.*

Se supone que el proceso de reestructuración del sector transporte y de los diversos subsectores que lo componen presentan todas las características señaladas en el punto anterior.

- » El desarrollo del sistema de transporte ha sido co-constitutivo del proceso de organización histórica del territorio argentino. Las marcadas alteraciones que se están introduciendo al sistema generarán un mapa del país distinto al hoy conocido.

- » A través del desarrollo histórico de la formación social el sector transporte en su conjunto fue construyendo una configuración territorial que expresaba y reproducía diversidades socio-económicas. Estas fueron materializadas en diversas relaciones espacio-temporales de aislamiento/conectividad.
- » Se produce una reestructuración de los servicios (incluyendo la configuración espacial de las redes, la composición de los cuadros tarifarios, la distribución espacial y temporal de las frecuencias, el grado de diversificación de las ofertas, etc.), según criterios de rentabilidad.
- » Dado que el sector transporte se inscribe en la esfera de la circulación material, la reestructuración de la oferta de transporte puede impulsar la de la demanda, en particular en lo vinculado a la configuración, magnitud y composición de los movimientos de personas y productos.
- » La aplicación de criterios diferenciales de rentabilidad y eficiencia en los subsectores y tramos de la red privatizados, y en la gestión residual del estado, inducirán cambios en el funcionamiento del sector que impactarán en la dinámica socioeconómica, vía redefinición de las condiciones de accesibilidad (en términos de costo, tiempo, calidad, seguridad, confiabilidad del viaje, etc.).
- » Las diversas transformaciones mencionadas pueden dar lugar a cambios en las relaciones de competencia-complementariedad entre modos de transporte, en distintas escalas.
- » Las características técnicas del sector transporte, sumadas a las características del modelo de acumulación vigente, generan y/o refuerzan situaciones de monopolio absoluto y relativo que permiten la apropiación de ventajas locacionales comparativas bajo la forma de "rentas de circulación".
- » Las modificaciones en las distancias virtuales (por ejemplo, variación de costos de transporte, levantamiento de servicios, cierre de estaciones, mantenimiento deficiente de redes no rentables, etc.) generan nuevas situaciones en términos de accesibilidad, que alteran principios de movilidad en el territorio concebidos como un derecho social garantizado incluso por la Constitución Nacional y la legislación que reglamenta su ejercicio.

## El proceso de reestructuración del transporte en el área metropolitana de Buenos Aires

### Introducción

El ajuste del rol del estado al nuevo escenario, que a nivel internacional expresan los programas de reestructuración económica, requiere modificaciones asentadas sobre dos pilares estrechamente vinculados: la desregulación de la economía interna y la liberalización de los flujos de comercio y de capitales. La desregulación interna implica una reforma del estado basada en cuatro componentes fundamentales: la reforma administrativa, la reforma tributaria, la descentralización y la privatización de empresas públicas.

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en 1989, fueron, desde el punto de vista jurídico, una suerte de leyes fundamentales que dieron sustento al proceso de transformación del estado y del sistema económico nacional. La ley 23.696 de Reforma del Estado declara la emergencia de los servicios públicos y abre la posibilidad de la privatización de éstos de diversas maneras.<sup>1</sup>

Para el Área Metropolitana de Buenos Aires, resultan de interés las concesiones de la red ferroviaria metropolitana, de la red de subterráneos y de los accesos viales a la

1. En lo que al sistema de transporte se refiere, en el Anexo 1 de dicha ley se declaran sujetos a privatización o entrega en concesión las empresas y servicios detalladas a continuación:  
 -AEROLINEAS ARGENTINAS (privatización parcial o total)  
 -EMPRESA LINEAS MARITIMAS ARGENTINAS -ELMA- (privatización parcial o total)  
 -DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD (concesiones parciales o totales de reparación y mantenimiento de la red troncal vial nacional y obras de infraestructura especiales, transferencia a jurisdicciones provinciales o municipales)  
 -FERROCARRILES ARGENTINOS (concesión)  
 -SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES (privatización o concesión parcial o total)  
 -ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS (concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias)

ciudad de Buenos Aires. La importancia de los ferrocarriles y subterráneos está dada por el paulatino proceso de deterioro sufrido en las últimas décadas. La relevancia de los accesos viales se vincula con el acelerado incremento del uso del automóvil particular, principalmente en los últimos años.

## La concesión de los ferrocarriles metropolitanos

El proceso de saneamiento y reestructuración de la empresa Ferrocarriles Argentinos (FA) se pone en marcha a partir de la ley de Reforma del Estado de 1989, que establecía la concesión de los servicios. Los objetivos básicos perseguidos fueron la reducción del déficit fiscal que producía Ferrocarriles y la transformación del sistema ferroviario en empresas atractivas para el capital privado.

La primera intervención del estado en este sentido es la puesta en marcha de un plan de coyuntura con el decreto nacional 666/89 que establece: la racionalización de gastos e inversiones; la racionalización en los servicios nocturnos de pasajeros urbanos y suburbanos; impulsar la concesión del ramal Borges-Delta de la línea Mitre; implantar un mayor control de la evasión; adoptar la modalidad de concesión integral, es decir, incluir la operación del servicio y el mantenimiento de la infraestructura y el material rodante necesarios; designar como autoridad de aplicación, de acuerdo a la ley 23.696 al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP); formalizar la participación de los sindicatos incluyéndolos en una comisión nexo entre la autoridad de aplicación y la comisión bicameral de seguimiento de las privatizaciones.

Tal como se observa en otros países, los organismos internacionales de crédito no fueron ajenos al proceso de reconversión. En junio de 1990 se firma el Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria con el Banco Mundial, aprobado por decreto nacional 2740/90 que establece un lapso de 36 meses para llamar a licitación la explotación de los servicios ferroviarios.

En 1990, por decreto nacional, se crea la Administración de Ferrocarriles Suburbanos y se ponen en marcha las primeras medidas tendientes al inicio de la reconversión empresarial: se organiza una nueva estructura administrativa, se dispone la baja de 1.500 agentes de dirección, se realiza un censo de pasajeros en todas las líneas del Área Metropolitana y se define una red que abarca 778 kilómetros de vías (la definida en 1980-1983 era de 577 kilómetros), excluyendo el ramal Borges -Delta.<sup>2</sup>

De conformidad con lo establecido en la ley de Reforma del Estado, en 1991 se crea Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA). El decreto nacional 502/91 dispone la creación de esta sociedad, la confección de su estatuto y la transferencia de la red a cargo de la Administración de Ferrocarriles Suburbanos. Se fija un plazo para realizar la delimitación física de la infraestructura y acordar la pertenencia de material rodante, deslindando el que quedaría a cargo de FA. Con esos fines se define el área metropolitana integrada por la Capital Federal y 36 partidos de la provincia de Buenos Aires.<sup>3</sup> Por otra parte, se impulsa la provincialización de los servicios de pasajeros de media y larga distancia. Se avanza de esta forma en la sectorización del sistema ferroviario para su concesión.

Los inmuebles que habían pasado a la Administración de Ferrocarriles Suburbanos pasan a FEMESA. Luego las propiedades que no son afectadas a los servicios a concesionar pasan a ser manejados por la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, dependiente del MEyOSP. En varios partidos de la provincia de Buenos Aires los inmuebles pasan a venderse a sus ocupantes, en el marco de un plan destinado a regularizar

2. Este ramal, clausurado desde 1961, se constituye en un caso excepcional en relación a la privatización de la red metropolitana. Al impulsarse su concesión en 1989, se lo desvincula de la futura red de Ferrocarriles Metropolitanos S.A. La iniciativa de FA y del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires se adelanta al resto de las concesiones. En junio de 1989 se aprueban los pliegos de licitación con la participación de FA, de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios de Vicente López, San Fernando, San Isidro y Tigre. En setiembre de 1990 se abre la licitación con un único oferente luego de cuatro meses de atraso.

Las características de este ramal, tales como su corta extensión de 15,4 kilómetros, las condiciones ambientales de su recorrido y la cercanía de éste a zonas residenciales de alto poder adquisitivo, otorgan ciertas particularidades a la concesión. Se define de este modo un proyecto ferroviario, comercial y urbanístico, con un contrato a treinta años sin subsidios estatales, estructurado en base a un sistema de subconcesiones con importantes firmas comerciales. Este ramal fue entregado el 19/2/93.

3. Los 36 partidos comprendidos son: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Campana, Zárate, General San Martín, General Sarmiento, Pilar, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, E. Echeverría, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, La Plata, Berisso, Ensenada, Lanús, Lomas de Zamora, Florencio Varela, Almirante Brown, San Vicente, Cañuelas, Luján, General Rodríguez, General Las Heras, Marcos Paz, Exaltación de la Cruz, Mercedes, Lobos, Brandsen.

numerosas situaciones de hecho. En otros casos, se incluyen en grandes proyectos urbanos como el de Retiro.<sup>4</sup> Finalmente, los inmuebles pertenecientes a FA no afectados a servicio, con excepción de Retiro han pasado a disposición de la Secretaría de Transporte, dependiente del MEyOSP.

Respecto al marco normativo y regulatorio, el decreto 1143/91 precisa las características del proceso de concesión. Sus puntos principales son:

- » La autoridad de aplicación será el MEyOSP con participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>5</sup>
- » El sistema de selección será por licitación pública nacional e internacional. Se establece el sistema de doble sobre. El sobre 1 contendría los antecedentes de la empresa, en el sobre 2A se incluiría la propuesta económica (organigrama de inversiones) y en el sobre 2B, la propuesta financiera (monto de los subsidios solicitados).
- » Las concesiones serán a diez años prorrogables por iguales períodos.<sup>6</sup>
- » Los servicios a concesionar se dividen en grupos, uno perteneciente a cada línea<sup>7</sup>. El adjudicatario de un grupo podrá serlo de dos ó más, pero no de la totalidad.
- » Se plantea el mecanismo de subsidios como necesario para realizar la explotación y las inversiones, con una rentabilidad razonable. Será adjudicatario el oferente que solicite el menor subsidio.<sup>8</sup>
- » Se crea un fondo destinado a solventar los subsidios y la adquisición de bienes de capital que recibirá, entre otros aportes, lo producido por la venta o concesión de los inmuebles no afectados al servicio. La autoridad de aplicación procurará la revalorización de los inmuebles con el propósito de optimizar su explotación
- » Las tarifas serán las aprobadas por el organismo que designe el Poder Ejecutivo Nacional.
- » Los espacios comerciales en terminales y estaciones no estarán incluidos en la licitación del servicio.
- » En el antepenúltimo artículo del decreto se invita a la Provincia de Buenos Aires a participar en el proceso de privatización de la red.

Los organismos destinados al control de los contratos se crean y designan durante 1993/94. La resolución 792/93 del MEyOSP se adelanta al Congreso y otorga a la ya existente Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria la función de ejercer el control y la fiscalización de las concesiones a otorgar de los servicios de FEMESA y SBASE. Este organismo, a la fecha, carece de estructura orgánica normalizada. Por Decreto Nacional (DN) 455/93 se crea la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario encargada del control de las concesiones de los servicios interurbanos de pasajeros y de carga. Este organismo también controla la seguridad en el ámbito nacional del transporte ferroviario de superficie y subterráneos. Por DN 2.339/92 se crea la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria. Este DN se deroga en 1994 por los DN 454 y 455 que reformulan lo normado y modifican el nombre de esta comisión reemplazándolo por el de Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario.<sup>9</sup>

El cronograma básico para los procesos de privatización en general, y entre ellos el de la red de FEMESA, fue establecido por decreto en 1991. De acuerdo a este cronograma entre 1991 y 1992 se debería cumplir con el llamado a licitación, la apertura de sobres y la preadjudicación de los siete grupos en que se había dividido la red. Al final de 1991 se pone en venta el Pliego de Condiciones Generales. A mediados de 1992 los 7 consorcios precalificados obtienen los Pliegos de Condiciones Particulares. A fines de dicho año, el estado determina la preadjudicación de las líneas abriéndose un período de conflictivas negociaciones hasta el 27 de mayo de 1995, en que se otorgan las posesiones de las dos últimas líneas.<sup>10</sup> Los principales conflictos se producen en torno a: el papel de los operadores técnicos en la sociedad oferente, la convocatoria de acreedores que afecta a algún componente del consorcio, las modificaciones en la

4. En las 200 hectáreas delimitadas por un decreto específico, pertenecientes a una zona de alto valor inmobiliario en general, la referida comisión podrá decidir la venta ó concesión de los predios. Lo producido de la comercialización deberá pasar a FA

5. La empresa Subterráneos de Buenos Aires, que estaba bajo la órbita de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se incorpora al conjunto de líneas a concesionar, junto con las correspondientes a FEMESA.

6. A posteriori no se mantuvo esta uniformidad en los plazos de concesión, ya que el paquete formado por el ex-Ferrocarril Urquiza y Subterráneos de Buenos Aires se concesionó por un período de 20 años.

7. Grupo 1: servicios urbanos y suburbanos de línea Mitre. Grupo 2: servicios urbanos y suburbanos de línea Sarmiento. Grupo 3: servicios urbanos y suburbanos de línea Urquiza, Subterráneos y Premetro. Grupo 4: servicios urbanos y suburbanos de línea Roca. Grupo 5: servicios urbanos y suburbanos de línea San Martín. Grupo 6: servicios urbanos y suburbanos de línea Belgrano Norte. Grupo 7: servicios urbanos y suburbanos de línea Belgrano Sur. Esta división se había planteado con el fin de seleccionar los concesionarios. A los efectos de la licitación los grupos 1, 2 y 3 se ofrecieron en conjunto, luego el 4 y 5 y finalmente el 6 y el 7.

8. Respecto a los servicios de pasajeros interurbanos, en 1992 se impulsó su provincialización sin subsidios del estado nacional. Con referencia a esto se podría considerar que FA antes de su privatización no era homogéneamente deficitaria, y lo mismo sucedía con respecto a las distintas líneas de la red urbana y suburbana.

9. El proyecto de presupuesto para 1996, enviado al Congreso, prevé el cierre de la Unidad de Coordinación Ferroviaria y el traspaso de sus funciones a la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), que controla los servicios interurbanos de carga y de pasajeros. En el mismo proyecto se le recorta el presupuesto a este último organismo en un 20%. Según declaró el titular de la CNTF, Roberto Pía "Con los fondos que nos dejaron es prácticamente imposible llevar adelante las tareas de control de los trenes metropolitanos y absorber el personal actual que efectúa ese seguimiento" (Clarín, 5/11/95).

10. Las fechas de toma de posesión de las distintas líneas son las siguientes: ex-Urquiza y Subterráneos (1/1/94), ex-Belgrano Norte (1/4/94), ex-San Martín (1/4/94), ex-Belgrano Sur (30/4/94), ex-Roca (1/1/95), ex-Sarmiento y ex-Mitre (27/5/95).

composición de las sociedades más allá de lo permitido en los pliegos e interpretaciones sobre la inclusión del IVA (impuesto al valor agregado) en los montos solicitados como subsidio. Se evidencia durante el desarrollo de estas controversias que la Autoridad de Aplicación tiende a superarlas flexibilizando condiciones y reduciendo los tiempos.<sup>11</sup>

Desde el estado se reconoce explícitamente a la falta de inversión como la principal causa del deterioro del servicio y la consecuente pérdida de pasajeros en las últimas tres décadas.<sup>12</sup> Se descuenta que esa inversión faltante deberá provenir de recursos estatales. De esa forma se podrá realizar una explotación adecuada con las inversiones necesarias y una rentabilidad razonable. El plan de inversiones previsto en la concesión está dirigido a la realización de tareas de renovación de infraestructura y material rodante. El costo de las obras fue presupuestado en la oferta de los concesionarios y éstos lo ejecutarán por cuenta del estado.

Dos aspectos para destacar como resultantes del proceso de privatización son: la participación de empresas de capital extranjero como Morrison Knudsen Corp. y Burlington Northern Railroad de Estados Unidos, y el considerable flujo de capital proveniente del autotransporte. De las ocho líneas concesionadas, si incluimos al Tren de la Costa, el autotransporte participa en siete de ellas y en la operación de los subtes. Cuarenta y seis firmas de ese origen lo hacen a través de Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A., Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. y Transportes Metropolitanos General Roca S.A. en las ex-líneas Belgrano Sur, San Martín y Roca. Por otra parte veinte líneas agrupadas en Cometrans S.A. lo hacen en las ex-líneas Mitre, Sarmiento y Urquiza junto con Subterráneos y Premetro. Por último la cooperativa TAC Limitada forma parte de Ferrovías S.A. que opera la ex-línea Belgrano Norte.

## La concesión de los accesos viales

El decreto del MEyOSP N° 2.637 del 29/12/92 establece que será dada en concesión la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en un todo de acuerdo con el régimen de concesión de obra pública mediante el cobro de peaje normado por las leyes 17.520/67 y 23.696/89 (Reforma del Estado). Dicha concesión se otorga por el término de 22 años y 8 meses.

Las rutas comprendidas en la Red de Accesos son: a) el Acceso Oeste, entre la Av. Gral. Paz y Luján; b) el Acceso Norte, desde la Av. Gral. Paz hasta Campana (ruta 9), hasta Pilar (ruta 8), y el ramal a Tigre; c) la Autopista Ricchieri, desde la Av. Gral. Paz hasta el Aeropuerto de Ezeiza; d) la futura Autopista Ezeiza-Cañuelas; e) la Avenida General Paz, en toda su extensión; f) el Acceso Sudoeste, proyectado entre el Puente La Noria y el Acceso Sudeste. Finalmente, el llamado a licitación se realizó agrupando dichas rutas en tres bloques unitarios: a); b) y e); c) y d). El Acceso Sudoeste no fue llamado a licitación debido a las dificultades para la futura liberación de la traza. La configuración geográfica de la red es netamente radial, con la Av. Gral. Paz como traza unificadora de todos los corredores. Cabe aclarar que el decreto 2637 mencionado establece, en una cláusula antimonopólica, que el adjudicatario de uno de los bloques (o cualquiera de las empresas que lo conformen), no podrá participar en otras unidades de la red.<sup>13</sup>

Volviendo a la red de accesos, en los anteproyectos técnicos definitivos, que forman parte de los contratos de concesión, se estipulan las obras que los adjudicatarios deberán realizar a lo largo de la concesión. Se dividen en dos etapas, y sólo a partir de la

11. Información detallada con respecto a las negociaciones puede encontrarse en Felder (1994).

12. En 1970 los ferrocarriles metropolitanos transportaron 413 millones de pasajeros anuales, en tanto que en 1994 esa cifra había caído a 318 millones. En cuanto al Subterráneo, transportó 279 millones de pasajeros anuales en 1970 y 199 millones en 1994. Para el final del período de concesión está previsto que alcance los 228 millones de pasajeros, aunque los resultados de los dos primeros años de la concesión dan cuenta de una elevación del número de pasajeros hasta cifras cercanas a las previstas.

13. Es válido mencionar aquí que a los efectos del presente análisis no vamos a tener en cuenta el restante acceso a la Capital Federal, que es la autopista Buenos Aires-La Plata. 14. Todavía en construcción (aunque es el único acceso que ya está cobrando peaje), el decreto que convoca a su realización fue firmado en 1965, definiéndose la traza en 1971. Constantes renegociaciones entre la empresa adjudicataria (Concesionario Vial Argentino Español COVIARES, conformado por Aragón, Servente y Huarte, entre otros) y el gobierno provincial desde 1980, dilataron el avance de las obras hasta 1993.

finalización de las obras contempladas en la primera el concesionario está autorizado a cobrar peaje. Este hecho ocurrirá estimativamente en setiembre de 1996. Al margen de estas obligaciones, tanto el concedente como el concesionario podrán disponer la realización de obras no contempladas en los contratos, así como también determinadas cláusulas dejan abierta la posibilidad de realizar obras complementarias según la marcha de la concesión. Por ejemplo, la que establece que superado un nivel dado de T.M.D.A. (tránsito medio diario anual), los concesionarios deberán construir carriles adicionales para mantener un nivel de servicio estipulado.

Por otra parte, y también haciendo referencia a posibles modificaciones en los contratos, el decreto 489 del 4/4/95 establece que, frente al extraordinario incremento del tránsito vehicular desde 1989 a la fecha, y a la mayor utilización de los corredores viales que unen los distintos países miembros del MERCOSUR, el Ministerio de Economía tiene atribuciones para "ajustar los contratos" en caso de ser necesaria la realización de obras no contempladas en las concesiones, y cuyo precio de ejecución sea igual o inferior al 20% del monto total previsto en el contrato de ese corredor. Si las obras implican un monto superior al 20% se podrán "modificar los contratos", pero a diferencia del caso anterior, donde la realización de los trabajos es obligatoria para el concesionario, aquí éste puede no prestar conformidad al nuevo proyecto constructivo, en cuyo caso se rescatará la concesión y un nuevo adjudicatario deberá no sólo llevar a cabo las nuevas obras sino también pagar dicho rescate.

Los contratos establecen que las concesiones no serán onerosas, esto es que los adjudicatarios no deberán pagar canon alguno. Del mismo modo, las concesiones no cuentan con aportes financieros, avales o garantías por parte del Estado, así como tampoco tienen ingresos mínimos o tráficos asegurados. El cobro de las tarifas de peaje no es la única vía de ingresos para los concesionarios, ya que en los contratos se especifica que otra fuente de ingresos provendrá de la explotación (por sí o por terceros) de áreas de servicios tales como moteles, estaciones de servicio, áreas de recreación y centros comerciales. También se innova en relación a los mecanismos de financiamiento o recupero de la inversión, ya que a las fuentes habituales (capital propio, préstamos bancarios, ingresos por tarifas), se le agrega el hecho de que deben las sociedades adjudicatarias, en un plazo máximo de cinco años, cotizar en bolsa el 30% del capital accionario.

El peaje se limitará a cubrir las inversiones y gastos que demande la explotación, salvo que sea necesario subsidiar dentro del sistema a otros accesos. Esto es así debido al concepto del Poder Ejecutivo de considerar a la red vial de accesos a la Capital Federal como una "Red Integrada", lo que implica que algunas concesiones deberán generar suficiente renta como para poder transferir parte de ella a otras concesiones a modo de subsidios. Este mecanismo de financiamiento es el que tiene contemplado el Estado para un próximo plan de construcción de nuevos accesos viales. De este modo, se vulnera la idea de "tarifa menor o igual que el valor económico medio de los servicios prestados a los usuarios" en cada concesión, principio explícitamente establecido en las leyes y decretos regulatorios del sistema.

Este proceso de concesión, que como dijimos se inició a fines de 1992, no fue el primero. Ya a fines de 1988 un grupo de seis empresas (Techint, Benito Roggio, Sideco, Aragón, Kocourek y SADE) eleva al Ministerio de Obras Públicas un proyecto para el mantenimiento, remodelación y construcción de 350 km de accesos viales. La formación monopólica que hubiera implicado la aceptación de tal propuesta, así como también las escasísimas obras que se comprometían a realizar antes de comenzar a cobrar peaje (lo que convertía a éste en un virtual subsidio al capital por parte del usuario), hicieron que el proyecto fuera dejado de lado. Ya en vigencia la ley de Reforma del Estado, a fines de 1989, un consorcio denominado RAM (Red de



Accesos Metropolitanos) presenta una propuesta para hacerse cargo de los accesos a la capital. Poco después el consorcio SAM (Sistema de Accesos Metropolitanos) eleva una contrapropuesta. Cabe aclarar que el primer grupo estaba conformado por las seis empresas antes mencionadas más otras diez, entre las que se encuentran Dycasa, Cartellone, Iglys, Perales Aguiar, etc., en su mayoría pertenecientes a grandes grupos económicos. Por el contrario, el consorcio SAM estaba formado por quince empresas, casi todas (salvo Pescarmona) independientes y especializadas en obras viales, como por ej. Decavial, Bacigalupi y De Stefano, Chacofi, Nazar, Necon, Chediak, etc. A fines de 1990 se preadjudica la concesión al grupo RAM, pero luego de dos años de fuertes críticas y protestas tanto por parte de asociaciones vecinales y políticas locales, como de empresas del sector y aún desde el mismo seno del gobierno, se suspende la adjudicación y se prepara un llamado a licitación pública de carácter internacional, que se transformó en el tercer (y concretado) proceso de concesión de los accesos viales.

Ya hicimos referencia al decreto 2.637/92 como el que pone en marcha este último proceso licitatorio. Un novedoso método, denominado "Data Room", permite, dentro de un estricto cronograma, la renegociación de las condiciones de los proyectos entre los preadjudicatarios, de modo de consensuar previamente a la adjudicación. De esta forma, la licitación se resuelve por la tarifa más baja de peaje. Finalmente, entre el 27 y el 29 de setiembre de 1993 se adjudican los tres grupos de accesos viales. El Acceso Norte es adjudicado al consorcio Autopistas del Sol, conformado por Sideco (del grupo Macri), Dragados y Construcciones (de España) y su subsidiaria Dycasa, e Iglys (de Italia) y su subsidiaria Impregilo. El Acceso Oeste se lo adjudica el Grupo Concesionario del Oeste, compuesto por Benito Roggio, el Grupo Mexicano de Desarrollo y la Companhia Brasileira de Projetos e Obras. Por último, la Autopista Ricchieri es concedida al consorcio AEC, integrado por Huarte (de España), Aragón, Grimaux, Hemarsa, Natino y Servente. Estas adjudicaciones y sus respectivos contratos fueron aprobados por el decreto presidencial 1.167 del 15/7/94.

A diferencia de lo ocurrido con otros procesos de privatización, incluso también referidos al ámbito del transporte, en el caso de los accesos viales el órgano de control fue creado y puesto en funciones con anterioridad a las adjudicaciones, aunque sólo cuatro días antes. En efecto, el decreto 1994 del 23/9/93 establece el reglamento administrativo regulatorio de las concesiones, incluyéndose la creación de la OCRABA, que es el Organismo de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires. De todas formas, el mecanismo de licitación para concesionar los accesos ya había sido puesto en marcha nueve meses antes.

Los movimientos de oposición a este proceso de privatización no provinieron, como ocurrió en la mayoría de los casos, de los sectores laborales afectados. El casi dismantelamiento de la Dirección Nacional de Vialidad (que redujo su personal en un 50% entre 1990 y 1993) se asoció a la concesión por peaje de veinte corredores de rutas nacionales ocurrida en 1990, y al traspaso de una importante cantidad de rutas a las respectivas órbitas provinciales. En el caso de los accesos viales hubo movimientos sociales de protesta y oposición más amplios, en particular referidos al Acceso Norte. Asambleas públicas, movilizaciones de comisiones intervecinales, multisectoriales y de sociedades de fomento, presentaciones judiciales, resoluciones de diferentes Concejos Deliberantes, pronunciamientos de Intendentes y partidos políticos de oposición así como también de corporaciones y grupos empresarios, fueron hechos prácticamente cotidianos a lo largo de este proceso de privatización. Se suspendieron contratos no adjudicados y se modificaron proyectos, pero finalmente tanta oposición no logró evitar que para transitar por los accesos a la Capital Federal haya que pagar peaje.

## Reflexiones finales

Conforme a lo propuesto en la introducción de este trabajo, se presentará una aproximación inicial a la adecuación de algunas de las hipótesis planteadas con los casos expuestos.

### *Con respecto al rol del estado:*

El proceso de concesión de los ferrocarriles metropolitanos y de los accesos viales a la ciudad de Buenos Aires implica una transformación estructural del rol del estado, que deja de ser un operador del sistema para limitarse a las funciones de planificación, control y regulación. Sin embargo, puede observarse que las decisiones en materia de transporte no son el resultado de una política sectorial, sino la correspondencia de ésta con necesidades de orden macroeconómico y de la lógica política coyuntural. La urgencia de mostrar resultados se refleja en las instancias de la negociación que acompañó la transferencia de la infraestructura y los servicios a la esfera privada. Este proceso se manifestó en una continua adecuación de los requerimientos iniciales del estado a las propuestas de los consorcios interesados en las concesiones.

Por otra parte, la urgencia política también repercute en las funciones de regulación y control conservadas por el estado, manifiesta en la modalidad empleada para poner en funcionamiento a los organismos de control. Este aspecto, no visualizado como un tema prioritario, ha sido objeto de una definición tardía y, en el caso de ferrocarriles, a pesar de haber concluido el proceso de concesión aún subsisten dudas acerca de cuál será el órgano de control.

### *Con respecto a los actores:*

Se observa que el proceso de reestructuración del sector apareja un cambio en la composición y el rol de los agentes intervinientes en el sistema, tendiente a su diversificación y a una compleja articulación. Se verifica la participación de agentes extrasectoriales, en particular grupos económicos nacionales, protagonistas centrales de distintos procesos de privatización (por ejemplo el grupo Macri y B. Roggio). Otros resultan agentes intrasectoriales que reconvierten su función, pasando de ser contratistas de la empresa pública a operadores privados del servicio (por ejemplo, Benito Roggio e Hijos) o bien, mediante la expansión intermodal (es el caso de las empresas de autotransporte público agrupadas en Trainmet y Cometrans, que participan de los consorcios operadores de ferrocarriles y subterráneos). Finalmente, también se observa la incorporación de capitales extranjeros, en general asociados como operadores técnicos.

Es oportuno considerar la posibilidad de profundizar el análisis respecto a otros actores sociales, tales como usuarios y asalariados del sector. Una primera aproximación permite señalar que en el caso de los ferrocarriles metropolitanos la reestructuración del sector indujo a una movilización social limitada a las organizaciones gremiales. El papel hegemónico lo desempeñó la Unión Ferroviaria, poniéndose de manifiesto diferencias entre los distintos gremios: Unión Ferroviaria; La Fraternidad; Señaleros; y Personal de Dirección. En el caso de los accesos viales, en cambio, la movilización social estuvo protagonizada por vecinos, organismos no gubernamentales y autoridades locales.

### *Con respecto a los efectos del proceso:*

El poco tiempo transcurrido desde la vigencia de las concesiones, sumado a las particularidades que éstas adquieren en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tornan prematuro un análisis profundo de los efectos del proceso. No obstante, puede anticiparse que, en principio, las concesiones no implican una modificación de la configuración

espacial de las redes. Los planes de inversión están dirigidos al mantenimiento, recuperación y/o ampliación de la infraestructura existente, excepto un pequeño tramo nuevo del Acceso Oeste y el tramo Ezeiza-Cañuelas.

En relación con cambios en el cuadro tarifario, se encuentra en tratamiento una posible modificación del correspondiente a los servicios ferroviarios, asociado a una revisión de los montos asignados en concepto de subsidios operativos.

Una característica común a los procesos de reestructuración, tanto por vía de la reforma administrativa como por la privatización o concesión de empresas públicas, es la masiva reducción de personal. En el caso de la empresa ferroviaria esta disminución es muy notoria. En 1990 la Gerencia de Ferrocarriles Suburbanos disponía de 24.000 empleados, en 1995, 6.000 de éstos se desempeñaban en los concesionarios y 1.300 en FEMESA.

Sin poder ponderar la magnitud de los efectos, puede anticiparse una redefinición de las condiciones de accesibilidad, principalmente asociadas a una modificación en el costo (por ejemplo, por el pago de peaje), en el tiempo y la calidad del servicio. Aún es prematuro visualizar estos cambios en términos de una diferenciación espacial.

Finalmente, se pueden prever cambios en las relaciones de competencia-complementariedad entre modos a partir de la expansión de algunos grupos empresarios del autotransporte hacia el sector ferroviario, y de un reacomodamiento de la oferta y la demanda, del que resultan indicativos el crecimiento de la cantidad de pasajeros transportados por ferrocarril, y la disminución del número de usuarios y la aparición de conflictos laborales en algunas empresas de autotransporte de pasajeros.

## Bibliografía

---

- » ARGENTINA-MEyOSP (1993) Contrato de concesión de obra pública del Acceso Norte. Bs.As.
- » ARGENTINA-MEyOSP. Decretos 2637/92 - 1994/93 - 1167/94. Resolución 1456/91`.
- » ARGENTINA-MOSP. Decreto. 1842/87.
- » ARGENTINA. Decretos Poder Ejecutivo Nacional 666/89, 47/90, 2740/90, 407/91, 1143/91, 2137/91, 2314/91, 602/92,1168/92.
- » ARGENTINA. Ley 17520/67. Ley 23696/89.
- » DIARIOS CLARÍN, ÁMBITO FINANCIERO, LA NACIÓN y P/12. años 1988/1995.
- » FELDER, Ruth (1994) El estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista. *Realidad Económica* Nº 123.
- » FEMESA (1994-1995) En vías de comunicarnos. Boletín informativo Nº 20, 22, 23 y 24 y edición especial.
- » PÍREZ, Pedro (1994) *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la Ciudad*. Buenos Aires: CEAL.
- » REVISTA RIELES (1993) Abril. Bs.As.
- » RIMA, Juan Carlos y Luis GEROSI (1995) Ampliación de la red de accesos a la Capital Federal. Un proceso conflictivo. *Seminario Internacional La gestión del territorio: problemas ambientales y urbanos*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, 29 nov. al 1 dic.