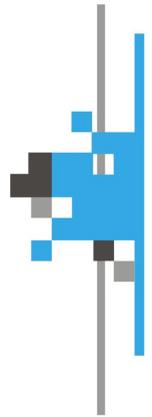


Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010



Verónica Pérez

CONICET, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Recibido: 15 de abril de 2014. Aceptado: 30 de junio de 2014.

Resumen

A inicios de la década de los noventa en la Argentina, los servicios de transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires fueron transferidos a operadores privados para su explotación, mediante el modelo de concesión integral. La inviabilidad del modelo quedó al descubierto cuando a fines del año 2002 se decretó la Emergencia Ferroviaria. Desde distintos espacios del *establishment* político y económico se sostuvo que el profundo deterioro de los servicios era la resultante excluyente de la incapacidad estatal para mantener el esquema de subsidios previsto para su funcionamiento. Sin embargo, esta concepción soslayaba que dicho deterioro respondía a la existencia de un conjunto de condiciones que propiciaron la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector. A partir del año 2003 se avanza en un replanteo de las relaciones entre Estado y empresas privatizadas y en lo que refiere a los trenes urbanos se introducen algunas transformaciones en la forma de su prestación. En este trabajo se analizan cambios y continuidades en el modo de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, entre 1990 y 2010, indagando en qué medida dichos cambios lograron revertir los rasgos más regresivos de la etapa previa.

Palabras clave

Organización social
Trenes metropolitanos
Modelos de gestión
Híbridos sociales

Abstract

Changes and continuities in the social organization of the Argentine railroad transportation service of the Metropolitan Area of Buenos Aires, 1990-2010. During the early-1990s the Argentine railroad transportation service of the Metropolitan Area of Buenos Aires City (AMBAC) was transferred to private investors. They were in charge of the administration as well of taking economic advantage from the provision of the service. The unviability of this model became evident when in 2002 the Railroad Emergency was announced. At this time, members of the economic and political establishment pointed out to the state's incapacity to sustain the subsidies mechanism as the main cause for the service deterioration. This view, however, leaved out the fact that such deterioration was the consequence of a set of pre-existing conditions that had favored the formation of a Privileged Area of Accumulation in the railroad sector. Since

Key words

Social organization
Metropolitan trains
Management models
Social hybrid

Palavras-Chave

Organização social
Metros
Modelos de gestão
Híbrido sociais

2003 the meaning and scope of the relationship between the state and the private firms was reconsidered. As a consequence, important modifications were introduced into the suburban railroad system regarding the provision of the service. This work analyzes the changes and continuities in the social organization of the railroad transportation service of the AMBAC during the 1990-2010 period, exploring to what extent were these changes able to modify the most regressive features that have characterized the previous decade.

Introducción

A inicios de la década del noventa en la Argentina, los servicios de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA fueron transferidos a operadores privados para su explotación. Sobre la base de un esquema que proyectaba combinar servicios eficientes, tarifas económicas y menor subsidio para los entes que se harían cargo de los servicios, se dotó al modelo de un carácter híbrido (Wright, 2010) –ni plenamente capitalista, ni estrictamente estatista- cuya viabilidad quedó atada al cumplimiento de obligaciones mutuas entre Estado y concesionarios privados.

El sistema de trenes urbanos quedó configurado como una totalidad estructurada sobre la base de la articulación de los siguientes elementos: los medios de producción continuaron siendo de propiedad estatal, pero se entregaron en concesión a capitalistas privados para la operación del sistema. La planificación de las inversiones quedó a cargo tanto del Estado como de las empresas, pero los recursos para la ejecución de las mismas debían ser aportados por el primero, quien a su vez debía controlar que se cumpla el proceso de ejecución de las mismas. Por su parte, como en toda empresa capitalista, la dirección del proceso de trabajo, así como la contratación de mano de obra, quedó bajo responsabilidad de los concesionarios privados. En síntesis, el esquema planteado constituyó un híbrido social que combinó la contratación de trabajo asalariado con la explotación impositiva del conjunto de la sociedad, concretada a partir de la asignación de subsidios a las empresas para la producción del servicio.

Ahora bien, como sugiere Erik Olin Wright (2010), toda forma de organizar socialmente la producción de un bien o servicio, implica también una forma de organizar las relaciones de poder mediante las cuales se distribuyen, controlan y usan los recursos económicos. Dicho señalamiento sugiere la pregunta de cuál fue la lógica dominante que finalmente asumió el modelo, pues su carácter mixto supone la articulación entre dos lógicas cuyas relaciones pueden pendular, pasando por un conjunto de intermediarios, entre la armonía y el conflicto. Nos referimos a la lógica de maximización de las ganancias desplegada por los concesionarios privados y a la lógica de la regulación estatal. Con relación a este punto, en este artículo se sostiene que coherentemente con la orientación de la alianza social que detentó el gobierno del Estado durante la década de los noventa, la lógica de la regulación estatal fue hiperfuncional al interés de los concesionarios privados, condición que posibilitó la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación¹ en el sector (Pérez, 2012).

A partir del año 2003 una nueva alianza social asumió el gobierno del Estado y se inició una etapa de profundos cambios, entre los cuales se destacó un replanteo de las relaciones entre el Estado y las empresas privatizadas (Azpiazu, 2005). Sin embargo, en lo que a los trenes urbanos respecta, las transformaciones introducidas en la forma de organizar socialmente su prestación instalan nuevas preguntas: ¿Cuáles son las continuidades y rupturas con relación a la dinámica del modelo durante el período previo? ¿En qué medida, el sector se mantuvo constituido como un ámbito privilegiado de acumulación?

1. Con esta conceptualización se hace referencia a la existencia de un entramado de prácticas público-privadas que permiten la generación y sostenimiento de beneficios extraordinarios a las empresas que participan del sector (Castellani, 2008).

En este artículo se abordan estos interrogantes a partir de un análisis diacrónico y sincrónico de las principales relaciones estructurantes del sistema de trenes urbanos para el período 2002-2010, centrando la atención en el modo cómo la dinámica de dichas relaciones configuró condiciones suficientes para alcanzar las metas formales que habían guiado la desestatización de los servicios.

Para el desarrollo de los argumentos que aquí se sostienen se analizaron articuladamente distintas fuentes primarias y secundarias. Entre ellas se destacan estudios específicos sobre la temática, documentos oficiales, información de prensa, indicadores de calidad sobre los servicios provistos por organismos públicos, evolución del monto de los subsidios al sector y entrevistas a informantes clave.

La lógica dominante del modelo de concesión de los ferrocarriles metropolitanos

Breve reseña sobre los aspectos formales del proceso de concesión

En el marco del conjunto de reformas neoliberales implementadas en la Argentina a inicios de la década de los noventa, entre las cuales se destacó como hito (Azpiazu, 2005) un agresivo programa privatizador de empresas de bienes y servicios públicos, los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, hasta entonces bajo administración estatal, fueron transferidos a operadores privados para su explotación.

Mediante el decreto 666/89 se estableció un plan de coyuntura que fijaba las primeras pautas generales para la transferencia de los servicios. Entre ellas se destacaba la necesidad de una fuerte disminución del financiamiento y la necesidad de un incremento de la recaudación en concepto de pasajes urbanos y suburbanos a realizarse mediante un enérgico control de la evasión. Informaciones de la época estimaban que la evasión del pago del boleto oscilaba entre el 50 y el 70 por ciento de los viajes (Veschi et al., 2001).

En el mismo decreto se estableció que la transferencia de los trenes metropolitanos a operadores privados se realizaría bajo el modelo de concesión integral. Bajo este esquema, la empresa que resulta adjudicataria de los servicios tiene bajo su responsabilidad la explotación comercial, la operación de los trenes y atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, la infraestructura y equipos, y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias. Desde el punto de vista del modelo de organización empresarial institucional, la concesión integral configuró un modelo de ferrocarril integrado verticalmente, en el cual la infraestructura y la operación de los trenes quedarían a cargo de un mismo operador. Por su parte el Estado tenía bajo su competencia fijar las tarifas (solo los precios de los viajes de ida, pues los abonos semanales, quincenales o mensuales y los precios de los boletos de ida y vuelta los fijaba libremente el concesionario), financiar las inversiones² (tanto las definidas por el Estado como las que se desprendieran de los planes empresarios), fiscalizar su cumplimiento y controlar el correcto funcionamiento de los servicios sobre la base de criterios de eficacia y eficiencia.

Para la concesión del sistema metropolitano de trenes de pasajeros, se desvinculó a estos del sistema ferroviario nacional, escindiéndose de la empresa Ferrocarriles Argentinos la administración de los ferrocarriles urbanos y suburbanos y creándose, sobre la base de dicha escisión, la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FE.ME.SA). La expectativa era –según se formulaba en el Decreto correspondiente– que esta

2. En los contratos de concesión originales se estableció un plan de inversiones que sería ejecutado por los concesionarios pero pagado por el Estado a medida que se certificaran los avances de obra. Con las renegociaciones contractuales abiertas a dos años de finalizadas las transferencias de todos los grupos de servicios, se definieron nuevos planes de inversión donde el Estado pagaría las obras ya incluidas en el contrato original y los concesionarios se harían cargo de las nuevas inversiones mediante recursos provenientes del aumento de tarifas.

operación redundara en beneficios para los pasajeros del AMBA ya que, según se proyectaba, se lograrían alcanzar apreciables mejoras tanto en calidad como en eficiencia, al poder atender las necesidades diferenciales que presentaba este sector³.

En 1991 se fijó el marco normativo para el otorgamiento de las concesiones. Mediante el decreto 1.143 se definió que la reestructuración de la prestación de los servicios ferroviarios se realizaba en función de un equilibrio entre eficiencia y calidad de los servicios, tarifas económicas y menor subsidio a los concesionarios que resultaran beneficiados con las adjudicaciones. La letra del decreto establecía una muy estrecha relación entre subsidios y tarifas, ya que la necesidad de otorgar ingresos adicionales a los concesionarios se fundamentaba en que el monto de la tarifa no sería suficiente para cubrir los costos globales de explotación y a su vez proporcionar a los concesionarios una “razonable rentabilidad”. Pero a la vez, también fundaba una relación necesaria entre subsidios y calidad de los servicios, en tanto en el mismo decreto se establecía que el subsidio a otorgar, “correctamente cuantificado, no sería sino el pago de la calidad del servicio que la comunidad en general determine y pueda contratar a través de los órganos con competencia para ello” (Decreto 1.143/91). Esta relación entre calidad de los servicios y responsabilidad estatal, sería utilizada por un amplio abanico de actores cuando el sistema concesionado comenzara a mostrar sus primeras deficiencias.

Con relación al monto de los subsidios, en el mismo decreto se establecía que serían adjudicatarias de las concesiones aquellas empresas que presentaran las propuestas más eficientes, en función de una ecuación que combinara la introducción de las máximas mejoras en el sistema y la necesidad del menor subsidio estatal.

Finalmente se formulaba el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte del AMBA, que tendría como competencia monitorear y dirigir los procesos de privatización mediante concesión, participando de la creación de los respectivos marcos regulatorios y vigilando su posterior cumplimiento por parte de las empresas que serían adjudicatarias de los servicios. Sin embargo, esta autoridad nunca fue creada⁴ y en su lugar se conformaron dos instancias de control, aunque tardíamente –luego de haberse iniciado el proceso de adjudicación de las concesiones– y con ámbitos de competencia superpuestos que tensionaron sus facultades obstaculizando marcadamente el cumplimiento de las funciones para las cuales habían sido creadas⁵.

Recién en el año 1996, cuando ya habían sido transferidas todas las líneas de servicios a operadores privados, fue creada la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), a partir de la fusión y reestructuración de los anteriores organismos. A ella se adjudicaron competencias para el control de las distintas modalidades de transporte en todo el territorio nacional y no solo en el área metropolitana de Buenos Aires como había sido enunciado. En el decreto de su creación (1.388/96), se establecía que para cumplimentar adecuadamente las funciones de fiscalización y control que competían al órgano, se debían alcanzar un conjunto de objetivos entre los cuales se jerarquizaría el proteger los derechos de los usuarios.

La estructura del mercado ferroviario de pasajeros del AMBA

En 1991 se dio lugar al primer llamado a licitación. Para este año ya se contaba con la mayoría de los dispositivos normativos que guiarían los procesos de transferencia, sin embargo la selección y adjudicación de los concesionarios sufrió prolongadas demoras derivadas, en la generalidad de los casos, de cuestionamientos e impugnaciones de diversas características presentadas por los distintos consorcios que se presentaron en las licitaciones (Azpiazu y Schorr, 2003). Por otra parte, un conjunto de temáticas que hubiesen sido de suma importancia para el proceso de selección de los concesionarios – detalle de infraestructura y material rodante afectados al proceso de concesión,

3. Cabe tener presente que la prestación de los servicios ferroviarios de transporte de pasajeros en el ámbito urbano, caracterizados por el transporte cotidiano de cientos de miles de personas en viajes relativamente cortos - menos de 50 kilómetros - bajo exigencias de elevada frecuencia, rapidez y seguridad, difiere notablemente de las prestaciones ferroviarias en el resto del país, por el escenario físico, por el mercado al cual sirven, por la organización del tráfico, por la infraestructura utilizada, por el material rodante y hasta por la especialización del personal (Decreto 502/91).

4. En 1993 se anunció la creación de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM), pero nunca se la habilitó para funcionar como tal (Kralich, 1998). En 1995 comenzó el proceso parlamentario para la aprobación de un Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) con similares funciones que ATAM (Ley, 25.031). Este ente entraría en vigencia una vez que adhirieran todos los municipios del área. Frente al fracaso de este objetivo, casi diez años más tarde el gobierno de turno modificaba dicha ley y volvía a discutir la posibilidad de su puesta en funcionamiento. Expediente 3537-D-2007, trámite parlamentario 92 /18/07/2007.

5. En el año 1993 fueron creadas la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria. La primera tenía entre sus funciones intervenir en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte de pasajeros y de cargas por vía férrea en todo el territorio nacional. A la segunda, se encomendaron funciones de fiscalización y control de las concesiones para la explotación de los servicios ferroviarios del AMBA, hasta tanto fuese creada una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana.

servicios a prestar, penalidades por incumplimientos y programas de inversión, entre otros- fueron discutidas con posterioridad a las preadjudicaciones, restando transparencia al proceso (FIEL, 1998).

Para hacer efectivo el traspaso, el sistema fue dividido en siete líneas de servicios que se licitaron en forma separada, respetándose excepto en un caso, el gerenciamiento por línea que tenía la región. Solo en un caso se alteró la configuración anterior de la red. La línea Roca absorbió el tramo Haedo-Temperley que conecta los servicios del ramal oeste de la red con la ciudad de la Plata, que previamente correspondía a la línea Sarmiento. El argumento que apuntaló dicha decisión fue el de preservar un mercado de viajes, dejando el servicio en manos de un solo operador (Gutiérrez, 1998). Finalmente se dispuso que cada concesionario pudiera ser adjudicatario de más de una línea, aunque no de la totalidad de la red. Las adjudicaciones se realizarían por un plazo no mayor a 10 años.

La primera adjudicación del sistema se concretó en el año 1993 beneficiando al concesionario Metrovías S.A., que recibió el capital social del grupo de servicios 3 (línea Urquiza) y la red de subterráneos. Este fue el único caso donde el plazo de concesión fue otorgado por 20 años contados a partir de la toma de posesión, prorrogable por períodos de 10 años. Al año siguiente, en 1994, el consorcio Transportes Integrados Metropolitanos S.A. (TRAINMET) se posicionaría como adjudicatario de los grupos de servicios 4, 5 y 7 (líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, respectivamente) por un período de 10 años. El mismo año, Ferrovías S.A. se haría cargo del grupo de servicios 6 (línea Belgrano Norte). El último consorcio al que le fueron adjudicados dos grupos de servicios por el plazo de 10 años fue Trenes de Buenos Aires (TBA), quien se hizo cargo de la explotación de los grupos 1 y 2 (líneas Mitre y Sarmiento respectivamente) en el año 1995⁶.

La resultante de las transferencias configuró una estructura de mercado relativamente concentrada, ya que cuatro concesionarios se repartieron la totalidad del mercado (un promedio de casi 400 millones de pasajes vendidos al año en el período 1993-2001) aunque de un modo bastante inequitativo si se tiene en cuenta que en la red ferroviaria de superficie sólo dos concesionarios concentraron más del 80% de las ventas (Trenes de Buenos Aires y Transportes Metropolitanos S.A.).

El proceso de concentración también se materializó en la participación de una misma empresa en distintos concesionarios, pero principalmente en la acción de empresas que adquirieron nuevas firmas que operaban en su mismo sector de actividad dando lugar a un proceso de integración horizontal. Es el caso de las empresas de autotransporte de pasajeros que lideraron la composición accionaria de prácticamente todos los consorcios, lo cual consolidó su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del transporte público de pasajeros.

Como ejemplo de lo anterior se pueden citar los siguientes casos. Uno de los principales accionistas del consorcio Metropolitano S.A., (TRAINMET) es quien controlaba las firmas Río de la Plata y Costera Criolla, que a su vez tenía el monopolio del autotransporte que une Buenos Aires con La Plata. COMETRANS, que participaba con el 41,65% de las acciones en el concesionario Trenes de Buenos Aires y con el 30% en Metrovías, era un consorcio de empresas de la CEAP (Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros), que a su vez nucleaba, junto con FATAP (Federación Argentina de Autotransporte de Pasajeros), a la casi totalidad de líneas de autotransporte de pasajeros.

La importante participación de empresas de autotransporte de pasajeros en todos los consorcios constituye un indicador de la existencia de prácticas de colusión en el sector. Otro dato que aporta al sostenimiento del argumento anterior es que, tal como se mencionó más arriba, la línea Roca a cargo de Metropolitano había recibido el único

6. Para mayor detalle sobre la conformación de cada uno de los consorcios ferroviarios se puede consultar el Anexo 1 del presente trabajo.

Cuadro 1. Composición de los consorcios adjudicatarios de la red ferroviaria de pasajeros del AMBA, según sector de actividad de las empresas, porcentaje de las acciones y origen del capital social, al inicio de las concesiones. () COMETRANS S.A (**) BURLINGTON NORTHERN RAILROAD COMPANY. FUENTE: Elaboración propia en función de datos de los contratos de concesión de Metrovías, TBA, Ferrovías y Metropolitano San Martín, Roca y Belgrano Sur.*

Sector de actividad	Origen del capital	Metrovías (Línea Urquiza)	TBA (Líneas Mitre y Sarmiento)	Metropolitano (Líneas San Martín, Roca y Belgrano Sur)	Ferrovías (Línea Belgrano Norte)	Media
Constructora	Nacional	33,3		32,0	46,2	27,9
Autotransporte de pasajeros	Nacional	30,3 (*)	41,6 (*)	47,0	23,2	35,5
Venta de equipos y material rodante	Extranjero	16,7	41,7			14,6
	Nacional				20	5,0
Transporte ferroviario	Extranjero	16,7 (**)	16,7 (**)			8,3
Otros	-----	3,0		21,0	10,6	8,7
TOTAL	-----	100	100	100	100	100

tramo que conecta los servicios del ramal oeste de la red con la ciudad de La Plata (capital provincial). En dicho consorcio participaba la empresa de autotransporte Río de la Plata que monopolizaba, para ese entonces, el servicio de la ruta Buenos Aires-La Plata y para ella el Roca, desde su electrificación, se había erigido en un fuerte competidor (Gutiérrez, 1998).

Como se puede observar en el Cuadro 1, la conformación empresarial de los consorcios fue liderada por el sector autotransportista, seguido por empresas constructoras, propiedad de grandes grupos económicos locales y empresas extranjeras proveedoras de material rodante. Entre las segundas, se destaca la participación de fracciones de la burguesía local que lograron crecer fuertemente como grandes contratistas del Estado o ligadas a otras oportunidades de negocios derivadas de la intervención estatal en distintas aéreas de la economía argentina. De las 13 empresas constructoras que participaron de los consorcios, 7 eran ex contratistas del Estado (Gutiérrez, 1998 y Pérez, 2012). Como sostiene Gutiérrez (1998), su inclusión en los consorcios señala condicionamientos iniciales de la política, derivados de la historia local de las estructuras de poder y los intereses creados.

En lo que refiere al origen del capital de las empresas que conformaron los consorcios adjudicatarios, el cuadro arriba presentado muestra claramente que la participación de capitales extranjeros es menor a la inserción que tuvieron en el negocio distintas fracciones del capital nacional. Sin embargo, estos capitales dejaron de participar del negocio a los pocos años de estar en la actividad, dando lugar a un control pleno de los grupos nacionales. Muchos de estos empresarios mantienen vinculaciones históricas con distintos sectores del aparato estatal. Sin embargo, como se mostrará más adelante, dichas vinculaciones han distado mucho de la capacidad de generar un círculo virtuoso que permitiera el crecimiento sostenido de la actividad.

Sobre esta estructura de mercado se montaron un conjunto de prácticas de vinculación preferencial entre empresarios y sectores del aparato estatal, cuya lógica de desenvolvimiento constituyó uno de los factores principales que permite comprender el progresivo deterioro que fue afectando la prestación de los servicios.

La orientación de la intervención económica estatal

Todo modelo de producción híbrido, o más específicamente, interpenetrado (Wright, 2010), como es el de concesión integral que supone responsabilidades compartidas entre Estado y empresarios, instala el interrogante de cuál es la lógica que domina su funcionamiento, ¿es la lógica de la regulación estatal o la de maximización de las ganancias que rige el comportamiento de los capitalistas privados? O bien, ¿ambas lógicas coexisten equilibradamente y sin conflictos?, ¿existen tensiones, subsunciones o cooperación?

Un análisis sobre la dinámica del sistema durante los primeros años de concesión, muestra claramente que la regulación estatal fue hiperfuncional al interés de las fracciones de capitalistas privados que se hicieron cargo de los servicios. El primer indicador, y el más elocuente en este sentido, es la existencia prácticamente virtual que tuvieron desde el inicio los órganos que debían participar de los procesos de traspaso y, una vez realizados, controlar el cumplimiento de los contratos.

Ya se señaló que la CNRT fue creada luego de finalizadas las transferencias de todos los grupos de servicios, pero también una vez conformada, fue dotada de una estructura incapaz de afrontar las funciones que le habían sido encomendadas. Prueba de lo anterior se convirtió en dominio de conocimiento público durante las Audiencias Públicas celebradas en 1998, en el marco de las renegociaciones contractuales con las empresas del sector, donde se supo que la CNRT contaba con sólo 12 agentes efectivos para controlar 240 estaciones, 900 km de vías y más de 2.000 locomotoras y coches de pasajeros. Estos caracteres convertían a la CNRT en un órgano materialmente inoperante cuya situación se veía agravada por la heteronomía derivada de la falta de una ley orgánica que organizara su funcionamiento, permitiendo el nombramiento político de sus máximas autoridades⁷.

En el marco de la existencia prácticamente virtual que tuvo el órgano de control público y de un marco normativo plasmado en los contratos de concesión que sentó condiciones propicias para el desarrollo de diversos mecanismos de maximización de sus ganancias, los concesionarios operaron, desde el inicio de las concesiones, en un marco general de escaso y hasta nulo riesgo empresario (Pérez, 2012). Entre los principales mecanismos se destacaron el recorte de gastos operativos y el retraso o incumplimiento de los planes de inversión. También se destacó el desvío de los subsidios aportados por el Estado hacia negocios privados, lo que permitió el fuerte crecimiento de algunos de los grupos que participaron del negocio.

El primero de los mecanismos de maximización de las ganancias ya se encontraba planteado como posibilidad, por el modo como había sido fijada la ecuación económica de los concesionarios, en los respectivos contratos de concesión. En esta ecuación la verdadera variable estaba constituida por los costos, en tanto los ingresos (asociados a la evolución de la oferta que había calculado el operador) y los subsidios (atados a la proyección de demanda y no a la rentabilidad de la actividad) se desprendían de proyecciones empresarias manteniéndose fijos para toda la concesión (Gutiérrez, 1998). Si bien al inicio de las concesiones el recorte de gastos operativos fue difícil de demostrar por la dificultad de acceder a la estructura de costos de los operadores, el progresivo deterioro de la red terminó por ponerlo en evidencia. Del mismo modo, el retraso en las obras de inversión constatado por la discrepancia entre los desembolsos programados y los efectivamente realizados (Gutiérrez, 1998), fue afectando progresivamente y en sentido negativo la calidad de los servicios.

Otro mecanismo de maximización de ganancias fue la tercerización del mantenimiento de la infraestructura, realizado a su vez por empresas de propiedad de los mismos grupos concesionarios. En la estructura de un ferrocarril integrado verticalmente, cada concesionario pasó a tener su propio taller de reparación y mantenimiento del material

7. En una entrevista realizada a un cuadro técnico de la CNRT, este entrevistado expresaba con claridad la falta de profesionalización de los máximos responsables del organismo: "Acá hemos tenido de todo, desde el amigo de Menem [Presidente de la Argentina entre 1989 a 1999] que iba a tomar mate con él cuando Menem estaba exiliado en Tandil, hasta el guitarrero Elmo Pérez... hemos tenido de todo" (Entrevista, 2010).

rodante. El único que no lo tuvo en su momento, pero que luego del período comprendido en el análisis que se realiza en este trabajo avanzó en el mismo sentido, fue el concesionario Metrovías, perteneciente al grupo Roggio⁸. En cuanto al resto de los concesionarios:

- » El grupo Cirigliano a cargo del concesionario Trenes de Buenos Aires, controlaba la empresa Emprendimientos Ferroviarios (EMFER),
- » El grupo Romero, a cargo de Ferrovías, controlaba el grupo EMEPA.
- » El grupo Taselli, que estaba a cargo de Metropolitano San Martín, Roca y Belgrano Sur, era dueño de Material Ferroviario S.A (MATERFER)

Sobre esta ingeniería se montó un dispositivo concreto que consistía en transferir al Estado el costo de las reparaciones, haciéndolas pasar por nuevas inversiones⁹.

Aunque el modelo establecía como meta la modernización del sistema en función de la introducción del principio de racionalidad económica, ponía un freno al proceso de mercantilización que sí se desarrollaría en otros servicios públicos privatizados en los cuales la cultura privatista tendió a tornar equivalentes racionalidad económica y racionalidad mercantil, mediante el establecimiento de sucesivos aumentos tarifarios realizados por las empresas, que excluían del acceso a los bienes y servicios públicos a crecientes sectores de la población. Esto no sucedió en los trenes metropolitanos donde las tarifas, fijadas por la Autoridad de Aplicación, se mantuvieron muy competitivas con relación al precio de otros modos de transporte público. No obstante, el resultado del análisis de los primeros años de gestión privada arroja incrementos sistemáticos apoyados en argumentos de dudosa legitimidad, pero posibles en función de la existencia de un mecanismo de ajuste tarifario poco transparente y carente de automaticidad que podía dar lugar a diferentes interpretaciones (FIEL, 1998).

Un primer aumento de tarifas tuvo lugar apenas transcurrido un año de la transferencia del último grupo de servicios. En octubre de 1996 se aplicó un ajuste tarifario fundamentado en que los concesionarios habían cumplido con una serie de objetivos de gestión. Los aumentos fueron variables según concesionario, ramal y distancias recorridas. En los recorridos más cortos, (0 a 12 km) el incremento fue de alrededor de un 16% para los pasajeros de los servicios operados por el concesionario Trenes de Buenos Aires, un 25 % los de los concesionarios Metropolitano y Metrovías y un 23% los de Ferrovías. En enero de 1998 comenzó a regir un nuevo cuadro tarifario. Esta vez los aumentos afectaron de manera más severa a los pasajeros de distancias más largas alcanzando un 25% en algunas líneas (Pérez, 2013). Finalmente en el año 2000, un nuevo aumento de orden del 28,5 % en el valor de los boletos mínimos se destinó a saldar una parte de la deuda que el Estado mantenía con los concesionarios privados desde 1998 (Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe Anual año 2000)

Finalmente, y en lo que respecta a las posibilidades de crecimiento de los grupos que se beneficiaron con las concesiones, destaca el caso del grupo Cirigliano a cargo de Trenes de Buenos Aires, que a inicios de la década de los noventa contaba con solo dos líneas de colectivo (línea 61 y línea 62) y que al finalizarla controlaba el Grupo Plaza (autotransporte de pasajeros), tenía a cargo la construcción de material rodante en la empresa Emfersa, la construcción de carrocerías de buses en Tatsa, la aseguradora Lua La porteña, y había accedido a la participación en concesiones públicas en el exterior, como el metro de Río de Janeiro. Investigaciones judiciales vinculadas al desempeño de la firma años más tarde, pondrían de manifiesto que dicho crecimiento fue realizado sobre la base del desvío de subsidios estatales destinados al sostenimiento de la red.

Ahora bien, como se ha señalado al comienzo de este trabajo, todo modelo de producción interpenetrado instala el interrogante de cuál es la lógica que domina su

8. En el año 2011 se creó "Benito Roggio Ferroindustrial", empresa que aún no opera en su totalidad pero que ya está trabajando en un taller ubicado en la localidad cordobesa Estación Juárez Celman.

9. Un informante clave de la Secretaría de Transporte de la Nación señalaba en una entrevista realizada en 2012, la especificidad de este mecanismo: Especificaciones técnicas determinan que cuando los coches llegan a determinado kilometraje deben entrar a un proceso que se denomina "mantenimiento general". El mismo consiste en reemplazar todas las piezas que se encuentran desgastadas. Sin embargo, los concesionarios los reformaban haciéndolos pasar por "obra pública". De modo que las formaciones entraban a sus propios talleres, pero en vez de asumir el costo de la reparación, lo transferían al Estado recibiendo mayores subsidios en carácter de nuevas inversiones.

funcionamiento, ¿es la lógica de la regulación estatal o la de maximización de las ganancias que rige el comportamiento de los capitalistas privados? O bien, ¿ambas lógicas coexisten articuladamente y sin conflictos?, ¿existen tensiones, subsunciones o cooperación? Como se señala, aquí caben distintas variantes. Sin pasar por toda una serie de intermediarios, en los extremos, la lógica de la regulación estatal puede estar en función del interés de distintas fracciones de capitalistas privados, o bien puede poner un freno a la lógica de maximización de las ganancias desplegada por aquellos, tratando de incorporar los intereses de conjuntos sociales más amplios. Sin embargo y como sostiene Wright (2006), debido a la enorme influencia del poder económico sobre la actividad del Estado, a menudo las actividades de provisión de bienes y servicios públicos están destinadas, más que a satisfacer determinadas necesidades sociales, a lubricar determinados mecanismos de acumulación de capital. En estos casos, el poder estatal regula al capital pero de modo que favorece sistemáticamente al propio poder del capital.

A partir de los argumentos presentados hasta aquí, es factible sostener la hipótesis de que el tipo de regulación estatal que se desarrolló en el ámbito del transporte metropolitano de pasajeros durante la etapa de hegemonía neoliberal, constituye un caso típico de los mencionados por Wright. Sobre todo si se considera el crecimiento de algunos grupos durante el primer periodo de concesiones que ya fue señalado y también, el mejoramiento de posiciones que algunos concesionarios lograron entre las 200 empresas de mayor facturación del país. En esta dirección se puede señalar el caso de Metrovías y Trenes de Buenos Aires, que entre 1990 y 2001, pasaron del puesto 180 al 118 el primero, y del 161 al 149 el segundo (Pérez, 2013).

Los cuestionados y cuantiosos subsidios y la falta de transparencia en su aplicación, sugieren que los mismos constituyeron la fuente del principal origen de las ganancias obtenidas por los concesionarios. En este sentido uno de los principales hallazgos de las auditorías realizadas por la AGN ente 1993 y 2003, enfatizaba la combinación de crecientes subsidios estatales, el incumplimiento de los cronogramas de inversión por parte de los concesionarios y el aumento en el nivel de endeudamiento de los mismos como condición de posibilidad para que los concesionarios repartieran en concepto de pago de honorarios a sus accionistas, montos por encima de las utilidades netas de impuestos.

El carácter funcional que asumió la lógica de la regulación estatal a la estrategia de maximización de las ganancias de las empresas, se comprende a la luz de un contexto político que construyó condiciones favorables a su desarrollo. Pues la alianza social que durante la década de los noventa estuvo a cargo del gobierno del Estado no hizo más que profundizar los privilegios de las fracciones más concentradas del capital (Arceo y Basualdo, 1999; Azpiazu, 1994; Basualdo, 2006 y Schorr, 2005; entre otros).

Distintas investigaciones han sostenido que el modelo de concesión de los ferrocarriles metropolitanos comenzó a fallar cuando el Estado Nacional, en el marco de la peor crisis social, económica y política por la que atravesó la Argentina, inició una deuda con los concesionarios que afectó profundamente la posibilidad de prestar los servicios bajo los estándares de calidad originalmente acordados y que culminó con la declaración de la Emergencia Ferroviaria en el año 2002 (Martínez, 2007; Urbitzondo, 2011; Barbero, 2012). Sin embargo, como se ha mostrado en otro trabajo (Pérez, 2012) la etapa de hegemonía neoliberal en la Argentina sentó las bases para la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector. La estrategia de maximización de ganancias de las empresas a partir del recorte de gastos operativos y de inversión, así como mediante el uso discrecional de los recursos públicos, fue posible en un contexto de ausencia total de controles estatales, a la que se sumó como rasgo del periodo, una permanente flexibilidad contractual (Felder, 2009).

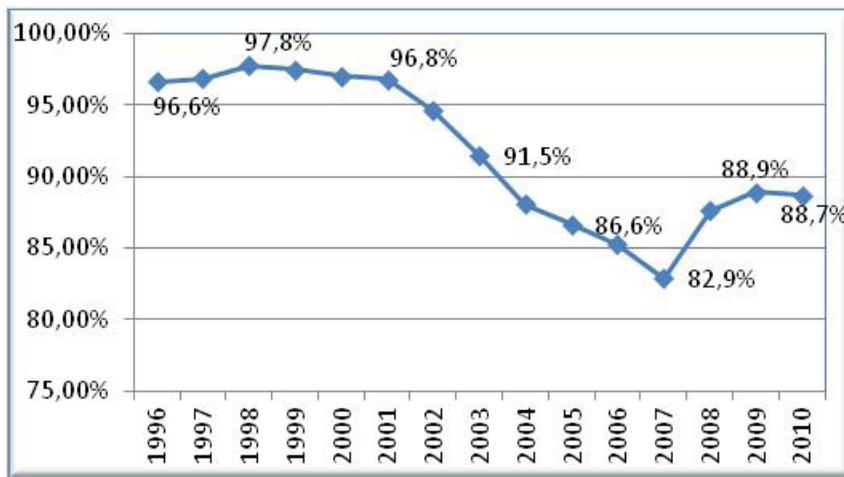


Figura 1. Evolución de la puntualidad de los servicios. Total de líneas ferroviarias de superficie del AMBA. Período: 1996-2010. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNRT (2010).

La Emergencia Ferroviaria declarada en el mes de octubre del año 2002, cubrió con un manto de legalidad la lógica dominante que había asumido el modelo durante la década previa. Pues en dicho decreto se argumentaba que el deterioro del sistema respondía de forma excluyente a la deuda que el Estado había acumulado con los concesionarios del sector en concepto de subsidios, en el marco de la profunda crisis económica, política y social por la que atravesaba el país (Decreto, 2.075/2002). A su vez, dicho decreto vino a profundizar una lógica de acumulación que tuvo la calidad del servicio como variable de ajuste, ya que, entre otros aspectos, congeló las tarifas, relegó los estímulos que los concesionarios habían tenido para mejorar los servicios y suspendió los planes de inversión. Dicha habilitación sirvió además, como justificativo del profundo deterioro que, a partir de entonces, sufrieron los principales indicadores de calidad del sistema. Al respecto, nótese en la Figura 1 la brusca caída que experimenta la puntualidad en todas las líneas ferroviarias, desde el año 2001.

Con la Emergencia Ferroviaria se abriría una nueva instancia de renegociación con los concesionarios del sector, cuyo resultado quedaba sujeto a la evaluación del desempeño de los concesionarios en el período previo. Un Informe elaborado por la CNRT aportó en esta oportunidad suficientes elementos de juicio para concluir que el deterioro en el que se encontraba el sistema de prestación de los servicios no era la resultante excluyente de los efectos de la crisis, sino que obedecía a su vez al dominio de una lógica empresarial que durante muchos años había maximizado sus ganancias recortando gastos operativos y de inversión, fundamentalmente los relativos a la renovación de bienes de capital.

Entre los indicadores más sobresalientes de la evaluación del desempeño de los concesionarios, el informe destacaba que el 70% de los coches tenía observaciones por el nivel de material rodante usado, por falencias en el sistema de frenos y enganches fuera de norma. A su vez, en el 30% de estos casos, el tipo de problema implicaba un riesgo de seguridad. El 40% de los pasos a nivel inspeccionados tenía distintos grados de irregularidad en el estado del pavimento, cerramiento y pasos para peatones. El 20% de los aparatos de cambio de vías contaba con falencias severas que obligaban a precauciones de velocidad e implican riesgos para la marcha de los trenes. Se observaba además ausencia o deterioro de cerramientos de zonas de vías férreas, que facilitaban la existencia de pasos peatonales no autorizados. En el caso del mantenimiento del material rodante y la infraestructura general de las vías, el informe destacaba numerosas falencias en el mantenimiento que, de profundizarse, podrían derivar en condiciones de inseguridad (Azpiazu, Schorr, 2003: 202).

Los trenes metropolitanos en un nuevo contexto político-económico

A partir del año 2003, con el cambio de partido en el gobierno, se abrió una nueva etapa en el país caracterizada por un proceso de recuperación económica y recomposición política, que configuró nuevos márgenes de autonomía relativa del Estado frente a los sectores más concentrados de la clase dominante y de los centros de poder internacional, promoviendo una mayor integración parcial de intereses de las clases subalternas a la política de gobierno (Antón, et al., 2011). Entre estas medidas se destacó el replanteo de las relaciones entre el Estado y las empresas privatizadas (Azpiazu, 2005), con rescisiones de contratos a algunas empresas de bienes y servicios públicos, sanciones a otras y reglamentaciones en varios rubros. Sin embargo, en el caso particular de los trenes metropolitanos, los cambios introducidos no lograron quebrar la lógica dominante que había asumido el modelo durante la etapa previa.

Entre las transformaciones más significativas implementadas en esta nueva etapa, además de las rescisiones contractuales a algunas empresas de servicios, se profundizó el carácter interpenetrado del modelo (Wright, 2010), en tanto el Estado pasó a tener un mayor control sobre la actividad, ya no como parte fiscalizadora sino también como responsable por la explotación de los servicios.

La reorganización institucional de los trenes metropolitanos y su impacto en la calidad de los servicios

Una de las primeras medidas implementadas por el nuevo gobierno fue transformar a la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos creada en el año 2002, en la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos. En este marco se conformó un equipo técnico a cargo del análisis de los contratos con las empresas del sector que tenía entre sus funciones la revisión del cumplimiento de los compromisos empresarios, el funcionamiento de los entes de regulación y la elaboración de un marco general de funcionamiento y regulación de los servicios. Sin embargo, pese a los intentos de esta comisión por avanzar en los procesos de renegociación contractual con las empresas del sector, la iniciativa quedó trunca. Nuevamente y al igual que en la etapa precedente, las negociaciones entre funcionarios y representantes empresarios estuvieron marcadas por diversos cuestionamientos por la falta de transparencia y por pujas en torno a la aplicación de aumentos tarifarios (Felder, 2009).

No obstante, durante este período se produjeron rescisiones de contratos con algunas empresas y la forma de organizar socialmente la prestación de los servicios se hizo más compleja a partir de diversas reestructuraciones de su forma y por medio de la incorporación de nuevos actores al sistema.

En lo que refiere al primer punto, en el año 2004, luego de que ocurrieran una serie de accidentes fatales y expresiones de disconformidad protagonizadas por grupos de pasajeros, el gobierno decidió quitarle al concesionario Metropolitano la explotación de la línea San Martín. El extremo deterioro de los servicios explotados por Metropolitano quedaba de manifiesto en la letra de los decretos rescisorios (798/2004 y 591/2007) donde se especificaba el tipo de incumplimientos detectados tales como impuntualidad, confort, oferta de servicios, mantenimiento del material rodante y de tracción. En referencia a este último punto se señalaba que al momento de la revocación del contrato, se encontraba en servicio apenas el 20% del material de tracción entregado en concesión. La responsabilidad sobre dicha línea se transfirió a una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por el resto de los concesionarios de la red: Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires. Posteriormente,

en el año 2007, se cancelaron los restantes contratos con dicho concesionario (líneas Roca y Belgrano Sur), luego de que ocurriera un estallido de hostilidad (Pérez y Rebón, 2012) protagonizado por pasajeros, en una de las cabeceras terminales más importantes de la red¹⁰. La responsabilidad sobre estas líneas de servicios fue transferida, al igual que había ocurrido en el año 2004, a la UGOFE. Dicha disposición dio lugar a un nuevo proceso de concentración en el sector que se correspondió además, con mayores transferencias estatales para el sostenimiento del sistema. Los subsidios operativos pasaron de representar 141 millones de pesos en 2003 a 3.078 millones en 2010 (ITF-UNSAM, 2013).

10. El 15 de mayo de 2007, cientos de pasajeros atacaron las instalaciones de la estación terminal de Constitución en la Ciudad de Buenos Aires, y se confrontaron durante horas con la policía luego de que el servicio se interrumpiera a causa de un desperfecto técnico.

En febrero del año 2008, se promulgó la Ley de Reordenamiento Ferroviario (Ley 26.352) planteándose un nuevo organigrama institucional para los trenes metropolitanos. A partir de dicha ley se crearon dos empresas de carácter público, dependientes directamente del Ministerio de Planificación Federal: la Sociedad Operadora Ferroviaria, Sociedad del Estado (SOFSE) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE). A la primera se encomendó la prestación de los servicios ferroviarios de cargas y de pasajeros, incluyendo el material rodante. A la segunda, se la facultó para administrar la infraestructura ferroviaria, el mantenimiento y la gestión del sistema de control de trenes.

La nueva ley, inspirada en el modelo ferroviario español, profundizó la forma interpenetrada de producción del sistema ya que, sobre la base de la misma, el Estado adicionó a su función fiscalizadora y controladora la responsabilidad sobre la explotación de los servicios en las líneas que se encontraban a cargo de la UGOFE. Desde entonces, esta unidad pasó a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional, cobrando un canon por su gerenciamiento. Con relación al nuevo esquema que se intentó ensayar, conviene destacar que la ley de reordenamiento ferroviario no fue implementada de manera completa, subsistiendo ambigüedades importantes en cuanto a regulaciones y organismos competentes (Barbero y Bertranou, 2014). Asimismo, dicha ley planteó un importante desafío a la reorganización del sistema de trenes metropolitanos, pues se adoptó un modelo de organización horizontal (separación de la operación y la infraestructura) para un sistema que funcionaba bajo el esquema de organización vertical y que, además, salvo las líneas cuyos contratos habían sido rescindidos, se encontraba concesionado (Rocattagliata, 2010:89).

El conjunto de intervenciones realizadas por el gobierno del Estado en esta nueva etapa tuvo un débil impacto en algunos de los indicadores de calidad operativa de los servicios. Tomado en su conjunto y si se considera la puntualidad de los servicios corridos, el sistema muestra un relativo mejoramiento aunque no logra alcanzar los estándares previos a la Emergencia Ferroviaria. Considérese a este respecto el derrotero de dicho indicador expuesto en la Figura 1. Sin embargo, si se analizan en comparación las líneas que continuaron bajo el modelo de concesión y aquellas que pasaron a ser operadas por UGOFE, en el período 2003-2010, destacan algunas diferencias. En particular, y con relación al primer conjunto, las líneas operadas por el concesionario Trenes de Buenos Aires (Sarmiento y Mitre), tienen una performance muy inferior a las operadas por Metrovías (Urquiza) y Ferrovías (Belgrano Norte). Mientras estas últimas mantienen una puntualidad relativamente constante para todo el período, sobre todo la línea Urquiza, la línea Sarmiento y la línea Mitre empeoran fuertemente en este indicador los primeros años y comienzan a mostrar mejoras parciales a partir del 2006 que no alcanzan hacia 2010 la performance que habían tenido en 2003. Por su parte, de las líneas que pasan a ser operadas por UGOFE (San Martín en 2004 y Roca y Belgrano Sur en 2007), la única que permite observar cambios sustantivos en su puntualidad bajo el nuevo modelo de gestión, es la línea Roca, mientras que la línea San Martín se mantiene relativamente constante y la línea Belgrano Sur muestra su peor performance en este indicador estando a cargo de la UGOFE¹¹.

11. Al respecto consultar el Anexo 2.

Por su parte, en esta etapa los accidentes en la red se incrementaron, en coincidencia con el deterioro de los activos, alcanzando un número muy importante con relación a su extensión. El promedio de muertes del período es cercano a las 400 personas al año, lo que representa más de una persona por día en el AMBA. Solo en el año 2008 se registraron más de 3.200 accidentes, con un saldo de 2.700 personas heridas (ITF-UNSAM, 2013).

Lo anterior lleva a preguntarse si esta mayor intervención estatal en la actividad logró revertir los rasgos más negativos que había asumido el sistema durante la etapa previa, al tiempo que sugiere abrir una línea específica de investigación en el futuro, dedicada al estudio de los comportamientos económicos y culturas empresariales de los distintos grupos que se hicieron cargo de la actividad, así como también, del tipo de articulaciones que establecieron con los sectores del aparato estatal con responsabilidad sobre el servicio. Pues las diferencias en las gestiones con sus resultantes visibles en la calidad de los servicios, la convierten en una fructífera línea de investigación para entender las dinámicas políticas y económicas que se desarrollan en este espacio social.

La dinámica de funcionamiento del nuevo modelo ferroviario

Además de la transferencia de las líneas cuyos contratos fueron cancelados a operadoras muy cuestionadas socialmente por su forma de gestión -considérese en particular el caso de Trenes de Buenos Aires-, el modelo de la UGOFE sumó nuevos actores que, lejos de revertir la lógica dominante que había asumido el sistema durante la etapa previa agregaron nuevas inestabilidades a las ya existentes. Principalmente, la inclusión en el sector ferroviario del denominado sindicalismo empresario¹² y su participación directa en el modelo de gestión de los ferrocarriles metropolitanos, hecho que no había sido registrado en la etapa precedente.

En el año 2006, Antonio Luna, dirigente del sindicato La Fraternidad, fue nombrado Subsecretario de Transporte Ferroviario de la Nación. Puede pensarse que la designación a partir de 2003 de representantes sindicales como titulares de cada una de las subsecretarías modales de transporte, fue la resultante de la necesidad de obtener mayores grados de gobernabilidad para un gobierno que había asumido con el 22% de los votos (Barbero y Bertranou, 2014).

Cuando se creó la UGOFE se operó una modificación crucial en la relación laboral entre empresas y trabajadores. Por un lado los sueldos pasaron a ser pagados por la Secretaría de Transporte vía la empresa estatal Ferrocarril Belgrano S.A, pero la selección del personal, comenzó a estar mediada por los sindicatos más importantes del sector. Héctor Messineo, dirigente de La Fraternidad, asumió la Gerencia de Recursos Humanos de la UGOFE. Esta mediación pasó a reforzar la explotación capitalista de los trabajadores vía diversos mecanismos y constituyó una importante posibilidad de negocios para este nuevo actor, así como un eficiente mecanismo de control del poder sindical.

Por un lado, el sindicalismo empresario, en connivencia con personal de la UGOFE, se embolsaba una parte de los subsidios estatales destinados a pagar los salarios de los trabajadores, a los que pagaba montos por debajo del convenio del sector (CELS, 2012:294). Quien giraba dichos fondos era el Subsecretario de Transporte Ferroviario.

Otro mecanismo de maximización de ganancias implementado por este sector fue la contratación de empresas tercerizadas para la realización de distintos trabajos de mantenimiento, donde varias de estas empresas tenían vinculaciones con los mismos sindicatos que controlaban la actividad. Según menciona un informante clave en una de nuestras entrevistas, la tercerización se reinstaló con fuerza cuando la UGOFE

12. El concepto remite a sectores de la dirigencia sindical que apoyaron procesos de tercerización y flexibilización laboral fomentando la desmovilización de la clase trabajadora y que promovieron cambios profundos en la actividad de los sindicatos tanto en los años noventa como en la actualidad. Entre estos cambios se destaca el asumir empresas a su cargo (Basualdo, 2012).

asumió el control de las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur. No obstante, cabe resaltar que fue un dispositivo implementado por todos los consorcios de la red, desde el inicio de las concesiones.

En cuanto a la presencia de los sindicatos del sector en la actividad, se reforzó cuando con la Ley de Reordenamiento Ferroviario se crearon la ADIFSE y la SOFSE ya que la presidencia de la primera fue ocupada por un miembro de la comisión directiva de La Fraternidad, José Nicanor Villafañe, mientras que la Presidencia de la SOFSE fue ocupada por Juan Araya, abogado de la Unión Ferroviaria.

El entramado de relaciones entre los sectores del Estado con responsabilidad sobre los servicios, las empresas concesionarias y el sindicalismo empresario, pasó a ser un tema central en el nuevo modelo. El caso que puso al descubierto dicha trama de relaciones sucedió el 20 de octubre de 2010 cuando un grupo de choque que respondía al gremio Unión Ferroviaria, con complicidad de funcionarios de la policía federal, atacó con armas de fuego a trabajadores tercerizados de la línea Roca que reclamaban por su incorporación a la planta permanente de la empresa, con apoyo de militantes de partidos de izquierda (Partido Obrero y Movimiento Teresa Rodríguez). Dicho ataque dejó como saldo un muerto y tres heridos de gravedad. Los avances en dicha investigación pusieron en evidencia una compleja trama de relaciones entre diferentes esferas del poder del sindicalismo, de la empresa concesionaria, de la policía y del poder político (CELS, 2012:297).

Esta colonización del Estado por representantes sindicales, resultó de una convergencia de intereses entre estos, las empresas concesionarias y los sectores del aparato estatal con responsabilidad sobre los servicios, que en ocasiones como las señaladas se desarrolló en torno a la defensa de un negocio privado realizado a costa de la sociedad en su conjunto. Si como sostiene Wright (2006) la posibilidad de morigerar el poder del capital depende en parte de la creación de dispositivos institucionales, entre los cuales se destacan los acuerdos neocorporativistas tripartitos en los que las organizaciones sindicales, las asociaciones patronales y el Estado negocian ciertas regulaciones económicas, especialmente las que afectan al mercado laboral y al empleo, el caso mencionado abre al menos un interrogante. En esta dirección cabe destacar que si bien el aumento del poder sindical en el sector tuvo algunos efectos positivos para los trabajadores ferroviarios sindicalizados, en particular en lo que concierne al incremento del nivel salarial que fue del orden del 800% durante el período (ITF-UNSAM, 2013), no debe dejar de observarse el principio de exclusión que se ejerció para con otros conjuntos de trabajadores.

Los cambios que trajo aparejados el modelo de UGOFE sugieren que el mismo no tuvo la capacidad de revertir la lógica dominante que había mostrado el sistema en la etapa precedente, por el contrario parecen mostrar que el involucramiento sindical en funciones empresariales se orientó a lubricar determinados mecanismos, poco transparentes, del ejercicio del poder sindical en la actividad, con la complicidad del resto de los actores con responsabilidad sobre la prestación de los servicios. Dicha orientación sumó nuevas inestabilidades a las ya existentes derivadas de las deficiencias de los servicios, tales como las recurrentes interrupciones y demoras. Destacan entre estas, los cortes de vías protagonizados por trabajadores tercerizados en reclamo por mejores condiciones de trabajo. Así, el espacio de realización del servicio se convirtió en un ámbito de desarrollo de diversas conflictividades sociales.

Por su parte, si se analiza el funcionamiento del modelo de concesión en las líneas de servicios donde el mismo no sufrió reestructuraciones, la pregunta por los cambios y continuidades con relación a la etapa precedente a la Emergencia Ferroviaria, arroja como rasgo dominante la profundización de sus aspectos más negativos.

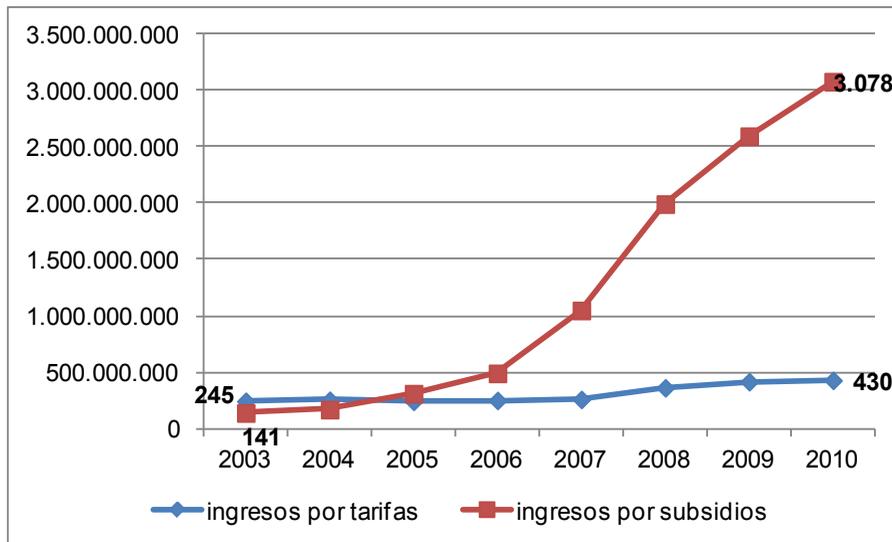


Figura 2. Evolución del monto de las tarifas y los subsidios operativos de los ferrocarriles del área metropolitana de Buenos Aires entre 2003 y 2010. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNSAM-ITF, 2013.

Como se observa en la Figura 2, el contexto de Emergencia Ferroviaria aún vigente, se caracterizó por el congelamiento tarifario y el incremento sostenido de los subsidios operativos, donde además el componente salarial representó más del 50% de los mismos. Mientras las tarifas crecieron un 75% entre 2003 y 2010, (de 245 millones de pesos a 430 millones) los subsidios lo hicieron en más de un 2.000% (pasaron de 141 millones en 2003 a 3.078 millones de pesos en 2010).

En dicho contexto, donde además el 80% de los ingresos de los concesionarios provienen de los subsidios aportados por el Estado, se intensificó la orientación de los operadores hacia sus proveedores, los cuales como se señaló, constituyen empresas que son propiedad de los mismos grupos que explotan la red. Dicha orientación estuvo basada en un comportamiento dirigido a compensar las posibles bajas en la rentabilidad del servicio mediante una participación privilegiada en la provisión de bienes intermedios (mantenimiento, reparaciones, etc.), (Barbero y Bertranou, 2014). Estas prácticas profundizaron los problemas de transparencia que ya se arrastraban de la etapa precedente con relación al destino de los subsidios estatales.

Considerérese con relación a este último punto, el caso de la operadora Trenes de Buenos Aires. Posteriormente al período que abarca este trabajo se produjo un terrible evento en la estación terminal de Once de la línea Sarmiento, en el que una formación chocó contra el parapetado de la estación dejando como saldo 51 víctimas fatales y más de 700 heridos. La investigación judicial del caso hasta el presente sugiere que dicho episodio tuvo como condición de posibilidad el estado obsoleto en que se encontraba la infraestructura vial, resultante directo del desvío de fondos realizado por el concesionario, con complicidad de funcionarios del Estado. Este entramado de relaciones fue definido por el Juez que entiende en la causa como una “trilogía siniestra de empresarios, funcionarios y sindicalistas”.

Finalmente debe destacarse el marco político institucional en el que se desarrolló la actividad durante este período, lo que aporta elementos para comprender el contexto operacional de los actores del sistema. En particular destacan las denuncias que pesan sobre el cuestionado Secretario de Transporte entre 2003 y 2009, tanto por enriquecimiento ilícito como por incumplimiento de los deberes de funcionario público. Dichas causas, no se dirigen únicamente a investigar comportamientos de carácter privado e individual, sino que han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener la necesidad de reproducción político-partidaria del gobierno nacional.

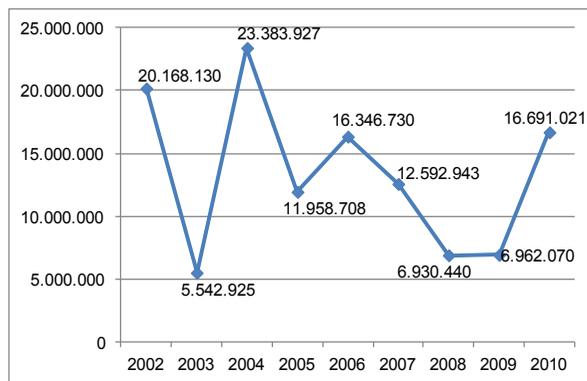


Figura 3. Evolución del monto de las multas aplicadas por la CNRT. Período 2002-2010. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNRT (2010)

La política de control durante la Emergencia Ferroviaria

En cuanto al órgano de control, la CNRT ya había sido intervenida en el año 2001 mediante el decreto 454/01, en el que se reconocían falencias en su gestión. Según entrevistas con técnicos del organismo, a partir de entonces comenzó a funcionar mejor siendo presidida por funcionarios idóneos, sin embargo su intervención por más de diez años afectó su autonomía con relación a las autoridades políticas de la Secretaría de Transporte (Barbero y Bertranou, 2014).

No obstante, el año 2002 abre un período de fuerte incremento del monto de las penalidades aplicadas por el ente regulador. Así, la etapa comprendida entre los años 2002 y 2010 concentrará el 84% del monto total de las multas fijadas durante todo el período de explotación privada. En este lapso, las sanciones relacionadas con la calidad de los servicios explicarán, hasta el 2009, más del 60% del monto total de las sanciones, superando en algunos años el 80% del total (Pérez, 2013).

Sin embargo, y tal como se evidencia en la Figura 3, luego de los importantes valores que asumieron las sanciones a los concesionarios de la red metropolitana en los años 2002 y 2004, estos guarismos mostraron una importante tendencia a la caída que pareciera revertirse hacia el final del período.

Algunos factores ayudan a comprender la alta variabilidad que muestra el indicador bajo análisis. La fuerte disminución del monto de las penalidades se encuentra asociada, entre otros factores, a las rescisiones de contratos en algunas líneas de servicios, ya que a partir de mediados de 2005 no se computan sanciones en la línea San Martín y luego, desde mediados de 2007, tampoco se cuentan para las líneas Roca y Belgrano Sur. Si se tiene en cuenta que estas líneas de servicios explicaban hasta el año 2005 más del 50% del monto total de las multas, llegando en 2004 a concentrar el 87% del total, se comprende en parte esta progresiva reducción de los valores punitivos (Pérez, 2013). Como se ve en el cuadro que se presenta a continuación, la línea Roca ha sido la más penalizada en los primeros años de Emergencia Ferroviaria.

Cabe resaltar con relación a lo anterior, que hasta el cierre del período de este trabajo, la Secretaría de Transporte de la Nación no había definido un régimen de penalidades para UGOFE, unidad que como se ha dicho, estuvo constituida durante este período por Metrovías, Ferrovías y TBA. De modo tal que ante posibles incumplimientos de la Unidad que se hizo cargo de las líneas de servicios que habían estado a cargo de Metropolitano S.A, la CNRT no contaba con herramientas que le permitieran intimar a las empresas a brindar un servicio acorde con lo pactado en los respectivos contratos de concesión.

Los principales motivos de penalización diferirán entre uno y otro concesionario. Mientras que la línea Roca comenzará explicando, en los primeros años de la Emergencia Ferroviaria, más del 60% del monto total de las multas relacionadas con deficiencias

Cuadro 2. Porcentaje de participación de cada concesionario en el monto total de las multas aplicadas por la CNRT. Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CNRT, Gerencia de Concesiones Ferroviarias, 2010.

Año	TBA	Metrovías	Ferrovías	Roca	San Martín	Belgrano Sur	Total en \$
2002	26,3	8,3	0,6	56,4	5,8	2,5	20.168.130
2003	23,6	3,2	1,1	50,0	17,2	4,9	5.542.925
2004	10,5	2,3	0,2	27,9	39,0	20,1	23.383.927
2005	38,7	8,7	0,5	42,9	5,6	3,6	11.958.708
2006	56,7	8,3	0,5	31,8	-	2,7	16.346.730
2007	46,4	11,8	0,6	38,6	-	2,6	12.592.943
2008	64,9	34,0	1,1	-	-	-	6.930.440
2009	65,5	32,4	2,1	-	-	-	6.962.070
2010	74,6	23,9	1,4	-	-	-	16.691.021

en la calidad de los servicios prestados, la empresa Trenes de Buenos Aires pasará a ser la más penalizada por este motivo solo cuando se haya rescindido el contrato de la línea San Martín (2006) y por ende, no existan sanciones en esta línea de servicios. Por su parte, el concesionario TBA explicará durante todo el período analizado, el mayor porcentaje de las multas referidas al estado del material rodante, rasgo que se halla en consonancia con las reiteradas denuncias de los trabajadores de este servicio acerca del estado obsoleto y falta de mantenimiento de las formaciones.

Más allá de las definiciones formales y de la diferencia en la magnitud de las penalidades recibidas por cada concesionario, cabe resaltar que aunque la CNRT haya aplicado formalmente numerosas sanciones a las empresas del sector, el mecanismo sancionatorio no parece haber promovido ningún cambio sustantivo en los patrones de comportamiento de las empresas, si se considera la performance de los indicadores operativos de calidad analizados. Una de las causas puede encontrarse en su débil materialización, pues recurrentemente las sanciones económicas aplicadas por el organismo no tuvieron ninguna incidencia en la ecuación económica de los concesionarios, ya que fueron licuadas en negociaciones posteriores entre los concesionarios y la Secretaría de Transporte de la Nación (Entrevista a técnico de la CNRT, 2010).

Recapitulando los rasgos sobresalientes del período, destacan la falta de transparencia en la aplicación de los subsidios, la falta de mantenimiento de los servicios y el desvío de fondos públicos para negocios privados. Estos rasgos constituyen indicadores elocuentes de la continuidad de una lógica empresarial basada en la maximización de las ganancias sobre la base del uso discrecional de los recursos públicos, en contextos de connivencia con funcionarios políticos con responsabilidad sobre el sistema. No obstante, el período abierto por la Emergencia Ferroviaria sumará nuevas lógicas de acumulación de poder a las ya existentes que, como se ha desarrollado, no parecen haberse orientado hacia el pasajero del servicio. Hacia finales del período que abarca este trabajo, el derecho del pasajero a un servicio de calidad se encontraba muy lejos de ser realizado.

Reflexiones finales

Con posterioridad al período que abarca este trabajo se produjeron profundos cambios en la forma de administrar los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA. Entre ellos se destacan:

- » Cancelación del contrato a Trenes de Buenos Aires, y traspaso de los servicios a la Unidad de Gestión Operativa Mitre-Sarmiento (UGOMS), conformada por los concesionarios sobrevivientes del período, Metrovías y Ferrovías.

- » Jerarquización de la cartera de transporte, que fue elevada al rango de Ministerio con su traspaso al Ministerio del Interior, el cual pasó a llamarse Ministerio de Interior y Transporte.
- » Creación de la Comisión de Coordinación de las Políticas Integrales del Sistema Ferroviario Nacional y su Infraestructura
- » Estatización del servicio de la línea Sarmiento, que pasó a ser operada por la SOFSE.
- » Expulsión del sindicalismo empresario de las presidencias de la SOFSE, la ADIFSE y de la Subsecretaría de Transporte.
- » Nuevo modelo de gerenciamiento para todas las líneas, exceptuando la ya mencionada línea Sarmiento que fue estatizada.

Lo acontecido durante los últimos años en el transporte ferroviario metropolitano sugiere que estamos en presencia de un período de transición ¿pero hacia dónde?

Los cambios operados hasta el momento abren nuevos interrogantes ¿En qué medida los mismos implican una transformación de la matriz económica sobre la que se montó la actividad durante los años de concesión privada? Hemos visto que la erogación de cuantiosos recursos públicos transferidos mediante el mecanismo de subsidios a un reducido grupo de firmas, no arrojó resultados favorables. Coherentemente con los resultados obtenidos a partir del modelo de concesión, el cambio de esquema en la gestión de los servicios implica que estas firmas privadas dejan de recibir subsidios del Estado y pasan a cobrar un canon en concepto de gerenciamiento de los servicios. Sin embargo, al tener bajo su responsabilidad la gerencia administrativa de los mismos, son las que tienen poder de decisión, entre otros temas, sobre a qué empresa le corresponde realizar los trabajos de mantenimiento del servicio. En tanto la mayoría de estas empresas son propiedad de estas mismas fracciones de la burguesía nacional que estuvieron desde los inicios a cargo de las concesiones ¿por qué pensar que bajo este esquema se generará un círculo virtuoso que no pudo gestarse durante los años anteriores? Si uno de los principales mecanismos que estas fracciones económicas utilizaron para maximizar sus ganancias fue, justamente, cobrar al Estado precios superiores a los de mercado por el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y, en más de una oportunidad, no cumplir con la contraparte ¿por qué se comportarían ahora de otro modo? ¿Qué capacidad tiene este Estado, que no tuvo antes, para disciplinar al capital?

El problema entonces se plantea en otro nivel de análisis. Aquel que busca desentrañar cuáles son los niveles de autonomía relativa del Estado y su capacidad para disciplinar al capital en sus intereses económicos corporativos. En el caso bajo análisis, la autonomía dominante ha sido la del capital. Sus grados de libertad en el sistema han persistido más allá de las alianzas político-sociales que detentaron el gobierno del Estado en cada período histórico concreto. Pues como se ha mostrado en este trabajo, buena parte de las fracciones de la burguesía nacional que se beneficiaron con el traspaso del sistema ferroviario de pasajeros del AMBA a inicios de la década de los noventa, han logrado mantener sus privilegios en esta localización por más de veinte años, sobreviviendo a cada uno de los elencos gubernamentales, desde aquellos que realizaron una férrea defensa de la implementación de las políticas neoliberales en nuestro país, hasta aquellos que se presentaron como la antítesis de aquel proyecto.

En este sentido, el estudio del sistema de transporte ferroviario de pasajeros constituye un excelente laboratorio para indagar cuáles son los límites y desafíos que debe enfrentar toda determinación gubernamental que procure intervenir activamente en el ámbito de la economía, pues en el mismo aparecen cristalizadas, con la singular nitidez que pocas veces ofrece la historia, las tensiones, contradicciones, continuidades y rupturas que signaron el curso de los últimos diez años en la Argentina.

Bibliografía

- » ANTÓN, Gustavo, CRESTO, Jorge, REBÓN, Julián y SALGADO, Rodrigo (2011). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina. En: Modonesi, M. y Rebón, J. (comps). *Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo-CLACSO-UBA, pp.19-44.
- » ARCEO, Enrique y BASUALDO, Eduardo (1999). Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del 90. *Revista Cuadernos del Sur*, n°29.
- » AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. Resumen de las auditorías realizadas con relación al control de las empresas adjudicatarias de los servicios públicos como resultado del proceso de privatización. [en línea] [consulta: julio de 2011] <<http://www.agn.gov.ar/informes/Informe%20Final%20Transporte%20Terrestre.pdf>>
- » AZPIAZU, Daniel (2005). *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.
- » AZPIAZU, Daniel (1994). La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico. En: Nochteff, H. y Azpiazu, D. (comps). *El desarrollo ausente*. Buenos Aires, FLACSO: pp.157-233.
- » AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- » BARBERO, José (2012). Ferrocarriles Metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad. <http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=559>
- » BARBERO, José y BERTRANOU, Julián (2014). *Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte*. Inédito.
- » BASUALDO, Eduardo (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO, Siglo XXI.
- » BASUALDO, Victoria (2012). Avances y desafíos de la clase trabajadora en Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010. En: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 429-459.
- » CASTELLANI, Ana (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación del CECYP*, n°14, pp.139-147.
- » FELDER, Ruth (2009) ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones, *Revista Transporte y Territorio*, n° 1, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía. Programa Transporte y Territorio, pp. 6-24.
- » Centro de Estudios Legales y Sociales (2012). *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- » FELDER, Ruth (2001). La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del

- sector. *Gestión y Política Pública*, vol. X.1, México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División Administración Pública, pp.145-182.
- » Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1998). Regulación en mercados competitivos. En *La regulación de la competencia y los servicios públicos. Teoría y experiencia reciente*. Argentina: FIEL, pp.91-366.
 - » GUTIÉRREZ, Andrea (1998). Política de transportes. Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros. *Realidad Económica*, n°158. Buenos Aires, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE, pp. 92-119.
 - » INSTITUTO DE TRANSPORTE FERROVIARIO. Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Foro de discusión sobre el FC suburbano. [en línea] Buenos Aires: UNSAM-ITF, 2013. [consulta: mayo de 2014] <<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/FFCC-Metropolitanos.pdf>>
 - » KRALICH, Susana (1998). El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 24. n° 7, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 2-40.
 - » KRALICH, Susana (2009). Procesos de urbanización y movilidad cotidiana en la ciudad posfordista. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. <<http://www.produccion.fsoc.uba.ar/aepa/xjornadas/pdf/index.html>>
 - » MARTÍNEZ, Juan Pablo (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En: López, M. y Waddel, J. (comps). *Nueva historia del ferrocarril en Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumiere, pp.209-292.
 - » PÉREZ, Verónica (2012). Notas sobre la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2008). *Realidad Económica* n° 268, Buenos Aires, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE, pp. 128-145.
 - » PÉREZ, Verónica (2012). Acumulación privilegiada en el transporte urbano de pasajeros (1990-2003). En: Castellani, A. (comp). *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina (1996-2000)*. Buenos Aires: UNSAM Edita, pp.161-190.
 - » PÉREZ, Verónica y REBÓN, Julián (2012). *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera.
 - » PÉREZ, Verónica (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
 - » ROCATTAGLIATA, Juan (2010). *Los ferrocarriles en Argentina. Una reflexión estratégica en el marco de la experiencia internacional*. Buenos Aires: Docencia.
 - » SCHORR, Martín (2005). *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
 - » URBOTZONDO, Santiago (2011). El servicio de transporte ferroviario de pasajeros: su evolución desde el año 1993 y conclusiones emergentes. *Indicadores de Coyuntura*, n° 522, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, pp. 28-33.

- » VESCHI, Elido, SILVA, José Adrián y NIEVA, Ramón (2001). Resultados del proceso de privatizaciones ferroviarias en la Argentina. *Realidad Económica*, n° 177, Buenos Aires, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE, pp. 76-90.
- » WRIGHT, Erik Olin (2010). *Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- » WRIGHT, Erik Olin (2006). Compass points. To points towards socialist alternative. *New left review* n° 41, Londres, pp.93-124.

Verónica Pérez / veronikaperez@gmail.com

Lic. en Sociología y Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Becaria posdoctoral del Conicet con sede en la Universidad Nacional de San Martín (IDAES). Ha publicado diversos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Entre otros se destacan: Generación y sostenimiento de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte urbano de pasajeros (1990-2003). En: Castellani, A. (Comp.). Recursos Públicos en intereses privados. Buenos Aires, UNSAM Edita, 2012 y en coautoría con Julián Rebón, el libro Las vías de la acción directa Buenos Aires, Aurelia Rivera, 2012.