



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

A

# Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires

Autor:

Gutiérrez, Andrea

Revista:

Revista Transporte y Territorio

2014, 10, 98-119



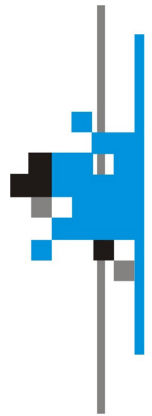
Artículo



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

# Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires



Andrea Gutiérrez

CONICET / Programa Transporte y Territorio, Instituto de Geografía,  
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Recibido: 9 de mayo de 2013. Aceptado 3 de abril de 2014

## Resumen

El devenir de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires es una fuente interesante para análisis y reflexiones. Siendo una de las redes pioneras de Latinoamérica (apenas diferida respecto de las europeas) y una de las de mayor extensión, su historia acumula una vasta experiencia, apreciable también para otras ciudades. El modelo de gestión registró sucesivos vaivenes entre su gestión por empresas privadas y públicas. La modalidad de concesión a empresas privadas adoptada en los años noventa fue singular y un caso de referencia internacional. El debate sobre los modelos de gestión ferroviaria aún sigue abierto, tanto a nivel nacional como internacional. El objetivo del trabajo es aportar elementos a este debate, mediante una revisión de la denominada *privatización* de los ferrocarriles metropolitanos entre 1994 y 1995. Se hace hincapié en el modelo de concesión adoptado, así como en elementos del contexto político y de la red de actores. Se observan las condiciones de implementación, vacíos contractuales y vicios regulatorios, apuntando a recoger lecciones útiles para el presente.

## Abstract

**About the experience of concession of the metropolitan railways of Buenos Aires.** The development of the metropolitan railways of Buenos Aires is an interesting source of analysis and reflection. Being one of the pioneer networks and in Latin American (barely delayed compared with others in Europe) and one of the most extensive, their history has accumulated a vast experience which is important to other cities. The management model registers swings between private and public companies during the last decades. The concession to private companies in the '90s was singular and an international leading case. Today, the international debate about railway management models is still open. The aim of the paper is to contribute to the debate by reviewing the process called *privatization* of the metropolitan railways, started in 1994 and 1995. The emphasis is put on the concession model, considering its technical design as well as elements of the political context and the network of actors. The objective is to detect implementation conditions, contractual gaps and regulatory vices, looking to obtain useful lessons for the present.

### Palabras clave

Ferrocarriles metropolitanos  
Modelos de gestión  
Buenos Aires

### Palavras-chave

Ferrovias metropolitanas  
Modelos de gestão  
Buenos Aires

### Key words

Metropolitan railways  
Management models  
Buenos Aires

## Introducción

La dimensión y las funciones del Estado son temas que acompañaron la política ferroviaria argentina desde sus orígenes. El debate siempre estuvo atravesado por los vaivenes ideológicos entre un modelo de gestión orientado por criterios de servicio público y promoción socio territorial, y otro de eficiencia económica territorial. Asimismo, estuvo enmarcado por crisis de financiamiento en las que persistentes dificultades microeconómicas entraban en conflicto con la coyuntura macroeconómica.

Ya en 1857 el financiamiento de la primera línea ferroviaria fue tema de debate en el Congreso. Se rechazó la vía de la expropiación de tierras y se adoptó la del crédito externo. Hacia fines de la década de 1880 las dificultades macroeconómicas para sostener el endeudamiento en el marco de una crisis internacional, llevó a la progresiva venta de las empresas estatales que hasta entonces convivían con empresas privadas, habiendo muestras de buena administración bajo ambas situaciones<sup>1</sup>. La historia ferroviaria argentina recorrió desde entonces y hasta el presente un abanico de diferentes modelos de gestión: pasando de la convivencia de empresas privadas y públicas del siglo XIX, a la gestión estatal directa mediante una empresa monopólica hacia mediados del siglo XX, y a la gestión indirecta por empresas privadas a partir de mediados de los noventa. Esta trayectoria por diversas formas de gestión incumbe a los distintos servicios ferroviarios, sean de pasajeros metropolitanos o de larga distancia o de cargas, más allá de sus especificidades operativas respecto al tipo de mercado, la organización del tráfico, el material rodante y la especialización del personal.

La vasta experiencia ferroviaria argentina muestra resultados poco auspiciosos al día de hoy. La red nacional se retrajo progresivamente a niveles de los que nunca se recuperó, tampoco su calidad de servicio. En términos económico-financieros, a diciembre de 2012, los subsidios a los ferrocarriles metropolitanos de superficie alcanzaron los u\$s 2,7 millones diarios, monto que superó el millón esgrimido para su concesión en los noventa, aún recordado por la opinión pública (Cuadro 1).

Los análisis hechos por reconocidos trabajos históricos, como los de Scalabrini Ortiz (1995) o los más actuales de Schvarzer (2007), dan cuenta de un recorrido atravesado por déficits de tipo político-institucional: dificultades para ejercer un control efectivo sobre las empresas privadas y el manejo del capital garantido, connivencia entre intereses del gobierno y de las empresas operadoras, corrupción, especulación y desórdenes administrativos (balances erróneos, personal inepto y excesivo, compras de material excedentes y mal utilizadas).

También los análisis sobre la última reforma ferroviaria, incluso la revisión hecha por organismos internacionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), detectan importantes debilidades de la capacidad institucional, observando: fallas en el diseño institucional de la agencia reguladora, confusa asignación de roles y superposición de funciones, escaso poder de acción con mecanismos engorrosos y diseños poco claros, insuficiencias en los mecanismos para resolución de controversias, debilidad para contrarrestar fallas competitivas, prácticas oportunistas en el manejo de precios, prácticas discrecionales en reguladores y regulados, incumplimiento de los concesionarios, mallas de intereses cruzados, y también limitaciones financieras y falta de inversiones en modernidad, retraso tecnológico y de diseño de la red (CAF, 2004).

Según Oszlak (2013) el aparato del estado es un conglomerado heterogéneo de respuestas estatales sucesivas. Su organización formaliza institucionalmente respuestas a cuestiones socialmente problematizadas según el diagnóstico de la época. Aunque

1. Según Schvarzer y Gómez (2007), la administración pública del Ferrocarril del Oeste mostró una sostenida expansión con innovación técnica y capacidad competitiva, y señales de rendimientos positivos sosteniendo una política tarifaria de promoción social y productiva. A la par, la gestión privada también demostró capacidad competitiva para brindar buen servicio y obtener ganancias. Hubo modernización técnica, expansión física y de capacidad de la red, construcción y renovación de estaciones y talleres de mantenimiento.

en la Argentina la dimensión político-institucional atraviesa los resultados de los distintos modelos de gestión ferroviaria, los diagnósticos permanecen sustentados en parámetros técnico-económicos: el nivel de subsidios, los pasajeros transportados y los indicadores de regularidad y de cumplimiento de servicios.

Es así que distintos organismos formadores de opinión como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento o el Instituto Tecnológico Ferroviario de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), recogen hoy apreciaciones favorables al formato de las concesiones de los noventa por sus buenos resultados hasta fines de la década. La *razonabilidad* de los logros refiere al porcentaje del total de subsidios asignados a inversiones, a una mejora de los indicadores técnicos de regularidad y de cumplimiento de servicios, y a un aumento de los pasajeros transportados (Cuadro 1). Ante el deterioro de estos parámetros durante la presente década se plantea como principal requisito de una política ferroviaria el fortalecer las capacidades del Estado. De este modo, los diagnósticos resultan inconsistentes con el carácter de las dificultades. Asimismo, el pasaje de la dimensión técnico-económica a la político-institucional culmina en enunciados con un alto nivel de generalidad en la problematización de la política ferroviaria que, a la luz de los resultados obtenidos, resulta insuficiente.

*Cuadro 1. Indicadores del desempeño ferroviario metropolitano en Buenos Aires, 1993-2012. Fuente: Elaboración propia, con base en CNRT, 1997a, 2014; ST, 2013.*

Año	Red (km)	Pasajeros pagos (mill.)	Subsidios (mill. u\$s corrientes)	Trenes puntuales/ programados	Trenes puntuales/ corridos
1993	835,0	212	130	77%	89%
2001	840,6	430	s/d	94%	97%
2012	813,0	282	1.004	78%	82%

Siendo que el debate sobre los resultados internacionales de las últimas reformas ferroviarias no está cerrado -como revela la completa revisión internacional de la CAF-, y siendo que la coyuntura económica argentina enciende luces sobre el retorno de conocidas angustias financieras -que históricamente enmarcaron cambios de gestión-, se revela oportuno realizar un esfuerzo por enfocar y profundizar el diagnóstico en aquellas cuestiones que permanecen en el trasfondo de la política ferroviaria desde sus orígenes hasta la actualidad, encadenando con solución de continuidad tanto la retracción como la recuperación del Estado en la gestión ferroviaria. Los comentarios del trabajo apuntan en tal sentido: identificar continuidades entre dichas orientaciones, esto es, aspectos subyacentes (o trascendentes) a ellas, a partir de la experiencia argentina reciente.

Como punto de partida se sostiene que el modelo de gestión ferroviaria adoptado para los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires en los noventa contiene problemas estructurales, tanto en el diseño de la concesión como institucionales, que no fueron modificados por las renegociaciones a partir de 1997 ni por la recuperación estatal a partir de 2002, sino que se acentuaron y profundizaron, perdiéndose incluso las ganancias en la calidad técnica de funcionamiento del servicio (regularidad, puntualidad, trenes corridos sobre programados).

Como método de trabajo se entiende la política ferroviaria como un proceso a lo largo del período comprendido entre el inicio del proceso de concesión en 1991 y la actualidad, y al modelo de gestión como su implementación práctica a través de tres niveles de análisis: el estratégico, el táctico y el operativo. El nivel estratégico refiere a la orientación del modelo conforme a los objetivos políticos y a la modalidad pública o privada de

gestión. El nivel táctico refiere al modelo de concesión conforme al diseño del contrato adoptado. El nivel operativo refiere al desempeño pragmático del contrato a través de sus resultados. La distinción operativa entre modelo de gestión, modelo de concesión y modelo de desempeño responde a un gradiente de generalidad pero no supone un comportamiento estanco sino mutuamente influyente entre sí. El análisis a través de los distintos niveles pone en cotejo los aspectos técnico-económicos con los político-institucionales.

## Descripción inicial<sup>2</sup>

Los ferrocarriles argentinos tuvieron una temprana y acelerada expansión. En 1857 se inauguró la primera línea de superficie y la de subterráneos en 1913. Para aquel momento se hallaba construida la mayor parte del sistema ferroviario nacional: unos 36 mil kilómetros de vías, algo más del 80% de su máxima extensión, principalmente a cargo de empresas privadas de capitales extranjeros, con financiamiento público (López y Wadell, 2007). A partir de entonces la expansión se desaceleró, en 1947 la red se nacionalizó, y sobre la década de 1960 comenzó un proceso de retracción (Schvarzer y otros, 2007). Hacia 1957 alcanzó los 44 mil kilómetros y llegó a 34 mil en 1991 (CNRT, 2014).

La concesión de los ferrocarriles metropolitanos resultó de la Ley 23696 de Reforma del Estado de 1989, que fue en sí constitutiva del proceso a partir de la declaración de emergencia de los servicios y empresas públicas. Ferrocarriles Argentinos (FA), empresa estatal y monopólica a cargo de los servicios de cargas y pasajeros a nivel nacional hasta 1991, formó parte de dicha Ley de Reforma. Como primer paso, los ferrocarriles metropolitanos ganaron estatus de servicios independientes. En 1991 se creó por decreto la empresa estatal Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA) a cargo de la red de pasajeros suburbanos. Con esta medida inició el proceso de su concesión, encargada a la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF). El llamado a licitación fue prácticamente inmediato a la creación de FEMESA, dentro de 1991. En 1992 se pre adjudicaron las ofertas y entre 1994 y 1995 tomaron posesión los consorcios pre adjudicados. Aunque se habló genéricamente de políticas de privatización, ésta fue una de concesión, pues el Estado mantuvo la propiedad de los bienes así como las facultades de regulación, control y fiscalización; y concesionó la explotación del servicio y el mantenimiento de la infraestructura.

La red fue dividida de manera vertical en 7 paquetes de servicio, siguiendo básicamente los diseñados por FA. Estos se entregaron a 4 consorcios: Metrovías SA (ex línea Urquiza y subte), Ferrovías SAC (ex Belgrano Norte), Trenes de Buenos Aires SA (ex Sarmiento y Mitre), y Metropolitano (ex Roca, Belgrano Sur y San Martín). Los consorcios respondieron a tres grupos de capitales, pues algunos obtuvieron más de una concesión. La red concesionada abarcó 835 kilómetros de ferrocarriles con 260 estaciones, y 43,5 kilómetros de subterráneos con 76 estaciones. La reglamentación del servicio quedó a cargo de la Secretaría de Transporte (ejecutora del llamado a licitación). La fiscalización y el control estuvieron hasta 1996 a cargo de la UCPRF, el mismo organismo que llevó adelante la concesión. Entonces se creó por decreto la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, un organismo descentralizado que funciona intervenido desde 2001.

En 1997, a dos años de la toma de posesión, los contratos de concesión entraron en un proceso de renegociación reiterado y sin finalización. La duración del acuerdo contractual fue similar a la de su negociación entre la pre-adjudicación y la

2. Desgrabación de la presentación hecha en la Jornada Internacional Políticas ferroviarias, territorios y movibilidades: experiencias en Argentina e Italia, organizada por el Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, el 4 de mayo de 2012.

posesión. La renegociación expresó una subestimación de las inversiones programadas<sup>3</sup>, así como incumplimientos en los cronogramas de ejecución. En 2002 se declaró la emergencia ferroviaria (aún vigente), en un contexto que combinó incumplimientos por parte del Estado en cuanto al cronograma de pagos de los subsidios operativos y de inversiones debido a una crisis macroeconómica nacional, e incumplimientos por parte de los concesionarios en la ejecución de inversiones. Entre 2005 y 2007 las concesiones de Metropolitano fueron recuperadas por el Estado estando inconclusa la renegociación por problemas judiciales y societarios. Mediante la creación de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) por el Decreto 798/2004, la operación de las líneas retiradas a Metropolitano pasó a manos de los restantes grupos operadores. En 2012 se recuperaron las concesiones de Trenes de Buenos Aires (TBA), quedando Metrovías y Ferrovías en la UGOFE, y creándose la Unión de Gestión Operativa Mitre Sarmiento SA (UGOMS).

Así, en el lapso de una década, la política ferroviaria volvió a contratar el gerenciamiento de los servicios metropolitanos con operadores privados preexistentes (ahora bajo formas transitorias) tras la declaración de una situación de emergencia, al igual que sucedió con la Ley de Reforma del Estado que inició el proceso descripto<sup>4</sup>.

### Primer comentario: sobre el modelo innovador de concesión

Las políticas neoliberales colocaron en la agenda internacional la reforma del transporte en los años ochenta. El debate colateral sobre modelos de gestión tuvo experiencias pioneras en Europa. En Suecia y en el Reino Unido. En las postrimerías de los noventa había lineamientos dominantes respecto a los objetivos políticos y a ciertos rumbos técnicos y tácticos para orientar su logro, pero sus resultados eran aún insuficientes para evaluar y concluir un modelo aplicable de gestión (Button y Pitfield, 1991; Gómez Ibañez y Meyer, 1993; CEPAL, 1993).

En este contexto, la Argentina adoptó un modelo de gestión innovador. El Secretario de Transporte del momento sostuvo... “[se dio lugar al] primer llamado a licitación internacional, en la historia ferroviaria mundial, de un sistema ferroviario suburbano de pasajeros con subsidio”... (Kogan y Kohon, 1994: 4).

### Un modelo de concesión inédito

La ambiciosa apuesta no contaba con el respaldo de experiencia propia ni de resultados ajenos, pero sí con algunos escasos antecedentes. La experiencia sueca tuvo lugar en 1988, y fue considerada un modelo referente de gestión en Europa, tanto para ferrocarriles metropolitanos como interurbanos. También la experiencia del Reino Unido se tomó como antecedente, cuya reforma de choque y liberalización redundó en una fuerte reducción del personal y del material rodante, en supresiones de servicios y en una pérdida de calidad (hacinamiento, falta de higiene) y seguridad, que culminó en un sonado accidente (CEPAL, 1993; Preston, 1996; Solimano, 1993).

El modelo de gestión adoptado para los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires, de concesión a empresas privadas, desconsideró por entonces el modelo sueco de gestión pública, orientado al saneamiento de la empresa estatal vía separación de la gestión de la infraestructura y de los servicios. Sin embargo lo adoptó parcialmente en 2008 con la creación de la UGOFE y la empresa de Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF)<sup>5</sup>. El comentario no apunta a calificar uno u otro modelo de gestión, sino a destacar una actitud institucional frente a la toma política de decisión,

3. La proyección de demanda fue subestimada, y el plan de inversiones en consecuencia. El plan de inversiones básico de rehabilitación fue insuficiente para atender la demanda (coyunturalmente perdida por el deterioro del servicio previo a la concesión) tras la mejora de los indicadores de oferta y evidenció falencias del plan de expansión de la capacidad operativa.

4. En el lapso transcurrido entre la Jornada y la preparación de este artículo, se traspasó la Secretaría de Transporte al ámbito del Ministerio del Interior y Transporte, se traspasó el servicio de subte al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se creó la Comisión de Coordinación de las Políticas Integrales del Sistema Ferroviario Nacional y su Infraestructura Asociada, integrada por los ministros de Economía y del Interior y Transporte.

5. La Ley 26.352 de reordenamiento de la actividad ferroviaria creó dos sociedades del Estado: la empresa de Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Sociedad Operadora Ferroviaria, bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal. La empresa operadora asumió la prestación de los servicios de pasajeros o carga por sí, por intermedio de terceros o asociada a ellos, y fue habilitada para manejar el material rodante, fuese nuevo, concesionado o vuelto a estazar.



poco cuidadosa respecto a la existencia de antecedentes, experiencias o debates. A diferencia de lo sucedido con el proceso de reforma ferroviaria en Europa, sea en simultáneo o no con el caso argentino.

El modelo de concesión tuvo el siguiente diseño:

- » concesión de los servicios por un período de diez años, prorrogable indefinidamente por mutuo acuerdo,
- » concesión al operador del conjunto de las actividades ferroviarias (tanto la explotación como el mantenimiento de la infraestructura),
- » habilitación a la participación de un mismo operador en dos o más paquetes de servicios (no en todos),
- » intervención del Estado sobre la tarifa máxima para el boleto de ida (no de ida y vuelta, abonos o diferenciales) y sobre los parámetros de calidad de servicio para todo el período de la concesión,
- » decisión libre de los concesionarios sobre el número de empleados y las condiciones de trabajo, asumiendo el Estado la responsabilidad sobre el personal excedente de la empresa pública,
- » incorporación de un operador ferroviario extranjero como responsable técnico de cada consorcio,
- » definición de un plan de inversiones para la rehabilitación de la infraestructura y del material rodante. El Estado formula el plan y sufragando las inversiones Los concesionarios cotizan y ejecutan las obras,
- » elaboración de un plan empresario y de una proyección de demanda para la concesión a cargo de que los concesionarios. Estos solicitan subsidio o pagan canon al Estado según el resultado de la cuenta de explotación para cada año del plan,
- » los servicios se adjudican a quien presenta el menor valor neto resultante del costo del programa de inversiones y de los subsidios / canon a lo largo del período de concesión.

El debate técnico mostraba ciertos acuerdos o rumbos hacia los noventa. El modelo de concesión argentino reunió un conjunto de divergencias respecto a los lineamientos más consensuados del debate internacional, a saber:

- » Se apuntó a sanear las empresas públicas ferroviarias para reducir su déficit e invertir en la modernización de los servicios. El modelo de concesión argentino apuntó a eliminar el déficit aunque llamó a licitación expresamente con subsidio, y además fue el criterio de adjudicación.
- » El saneamiento apuntó a reestructurar la gestión estatal ferroviaria por dos vías principales. Una, por disociación de las funciones de construcción y mantenimiento de la infraestructura de las de explotación. Otra, por introducción de la competencia otorgando derechos de explotación compartidos sobre la red nacional, a transportistas privados que operan junto con empresas públicas, las que se encargan del mantenimiento de la infraestructura y cobran por ello. El modelo argentino fue de concesión integral y bajo derechos de explotación exclusivos sobre cada paquete de servicios. Si bien el llamado a licitación fue abierto y de carácter internacional, se permitió la participación de empresas preexistentes del autotransporte metropolitano y también la participación simultánea en más de un paquete de servicios. La concesión ferroviaria clausuró la entrada de competidores al mercado del transporte metropolitano y habilitó un proceso de concentración empresarial del autotransporte y de integración económica *a posteriori*, con ritmos y resultados sin precedentes en el sistema (Gutiérrez, 2004; AGN, 2012).
- » El argumento central a favor de separar el manejo de la infraestructura y de la explotación del servicio fue explicitar y transparentar la contabilidad y también las responsabilidades, para mejorar la canalización de las inversiones hacia la modernización. Bajo el modelo argentino de concesión integral, el Estado conservó la

planificación y pago de las inversiones, en tanto su cotización y ejecución quedó a cargo del concesionario. Las mismas fueron destinadas a la rehabilitación de infraestructura y material rodante, no a la ampliación ni a la modernización operativa *stricto sensu*.

- » La introducción de criterios comerciales a la gestión ferroviaria apuntó a la participación de empresas privadas pero sujetó la explotación de los servicios a revisiones periódicas, por lo que se tendió a fijar periodos cortos de concesión, subordinados a nuevos llamados a licitación. Si bien el modelo argentino estableció un período corto de diez años para un servicio ferroviario, este fue prorrogable indefinidamente por acuerdo entre las partes, por lo que no tuvo plazo cierto.
- » Se fomentó el desarrollo de la gestión empresarial manteniendo bajo control estatal los grandes lineamientos del servicio pero dando flexibilidad operativa (por ejemplo, estableciendo solo la frecuencia mínima). El modelo de concesión argentino mantuvo intervención sobre la tarifa y la calidad del servicio con criterios rígidos aunque débiles en efectividad. Fijó una tarifa máxima, pero solo para los boletos de ida, no para los de ida y vuelta ni los abonos, por ejemplo. También fijó parámetros de calidad, pero mediante indicadores técnicos que apuntaron a la calidad operativa. Se consideró la puntualidad y la regularidad de los servicios, pero no si fueron saturados u ociosos en su capacidad. Fue una medición de calidad técnica, no en función del servicio en sí.
- » El índice de calidad tuvo sentido punitivo, en convergencia con el cauce seguido por las reformas internacionales, pero con el inicio de la renegociación de los contratos devino en un premio.

De lo expuesto se puede recoger que el modelo de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires persiguió el objetivo de eficiencia compartido por las políticas neoliberales del momento, pero adoptó un camino inédito y finalmente divergente de los lineamientos más consensuados para argumentar la reforma, enfocados en fomentar la competencia y la gestión empresarial y en disminuir subsidios. Fue una apuesta ambiciosa, con insuficiente discusión pública, y a su vez, poco fundamentada técnicamente conforme a los antecedentes y al debate existente.

### ***Un modelo de concesión choque***

Además de inédito, el modelo argentino fue de choque en cuanto a su implementación, esto es, fue llevado a cabo de manera completa y sin etapas. Las reformas ferroviarias mundiales, en cambio, adoptaron una modalidad gradual. Incluso el pionero caso sueco recién en 1993 comenzó a discutir la desreglamentación del servicio, y el Reino Unido, caso más radical de privatización que comenzó a ser discutido en 1989, recién fue implementado en 1994 (CEPAL, 1993; Preston, 1996; Gómez Ibañez y Meyer, 1993).

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

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



político postergó incluso la definición de aspectos institucionales del andamiaje de regulación y control en el caso de los ferrocarriles metropolitanos.

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

## Segundo comentario: sobre la dinámica diferencial del contrato

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

### La ecuación económica del contrato y su dinámica

La ecuación económica mantuvo su fórmula de cálculo pero entre la pre-adjudicación de las ofertas en 1992 y la toma de posesión de los servicios entre 1994 y 1995, el balance global de la concesión cambió de signo: el Estado pasó de cobrar a pagar por ella.

En el ínterin, hubo una intensa negociación del contrato. Las imprevisiones del pliego y las improvisaciones de los oferentes derivaron en controversias sobre la relación con los operadores técnicos, los convenios colectivos de trabajo, el estado de las estaciones, locomotoras y vagones, y la relación contractual con la Policía Federal para el mantenimiento de la seguridad. La demora consecuente de la negociación dio lugar a reclamos por mayores subsidios, en vistas al deterioro de la infraestructura y el material rodante, y por flexibilizar el régimen de penalidades y el cronograma de inversiones. Como resultado, se incorporó un procedimiento para ajustar los montos del subsidio y del canon ofertados conforme a las cotizaciones de la mano de obra y de los precios administrados por el Estado (gas, luz, combustibles y teléfono) entre 1992 y 1994. Las cotizaciones del plan de obras también se ajustaron, aplicando a los costos de mano de obra los índices afines de la actividad y al resto de los rubros el índice de precios al consumidor de EEUU.

Conforme al funcionamiento de la ecuación económica del contrato, la diferencia generada entre los costos (variables) y los ingresos (fijos según la proyección de demanda del concesionario para todo el período de la concesión) se cubrió con mayores subsidios. El resultado del ajuste se observa en el Cuadro 2.

*Cuadro 2. Ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Variación de la ecuación económica global, 1992-1994/5. \*Subsidio operativo neto = subsidio operativo – canon. Fuente: Elaboración propia con base en CNRT, 1997a.*

	Valores a la oferta (millones de \$)	Valores al contrato (millones de \$)	Variación (%)
Subsidio operativo neto*	-181,4	267,8	+ 284
Inversiones	985	1.113,5	+ 13

El modelo de concesión integral de la explotación y del manejo de la infraestructura implicó subsidios operativos y de inversiones a cargo del Estado. Los subsidios

operativos (para la explotación del servicio) se conjugaron con el pago de un canon progresivo a lo largo de la concesión. Al momento de la pre-adjudicación, el balance global del contrato fue de \$181,4 millones a favor del Estado. Al momento de la posesión, fue de \$267,8 millones en contra. Finalmente, el subsidio anual fue de \$138 millones y superó los \$120 millones del déficit atribuido a FA, incumpliendo el objetivo político asignado al modelo de concesión: reducir el déficit.

La incidencia del ajuste fue diferencial entre los distintos grupos de servicios, variando entre un 10 y un 206%. La ecuación del Urquiza y de las dos líneas del Belgrano fueron las menos alteradas, rondando entre un 10 y un 22%. TBA y TMR (liderados por grupos del autotransporte, Cometrans SA y Trainmet SA respectivamente) fueron los casos más irregulares. La diferencia en el caso de TBA fue del 171%: pasó de pagar un canon neto de \$94 millones a cobrar un subsidio neto de \$67 millones. Si bien mantuvo el pago de canon, fue a partir de sexto año de concesión. En el caso de TMR la diferencia fue del 206%: pasó de pagar canon a partir del cuarto año de concesión (\$70 millones de canon neto para el total de la concesión) a recibir subsidio durante todo el período (\$74 millones de subsidio neto) (CNRT, 1997a; CNRT, 1997b). Este comportamiento dispar de los concesionarios se mantuvo durante la concesión. Ferrovías y Metrovías sostuvieron la mejor *performance*, en tanto TBA, TMS, TMR y TMB derivaron en la pérdida de la concesión.

A la oferta, recibían subsidio neto las dos líneas del Belgrano (cuyo estado era el más traumático), y los demás grupos pagaban canon neto. A la posesión, solo Metrovías y TMS aportaban un canon neto, y los demás recibían un subsidio neto. La revisión alteró asimismo la dinámica temporal de la ecuación. A la oferta el pago del canon comenzaba a partir del cuarto año de concesión, y a la posesión a partir del séptimo. En síntesis, los concesionarios obtuvieron mayores subsidios durante más tiempo, y pagaron cánones menores durante menos tiempo.

**Cuadro 3. Ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Variación de la ecuación económica por concesionario, 1992-1994/5. \*Metrovías incluye Urquiza y subte.**

Fuente: Elaboración propia con base en CNRT, 1997a.

	Subsidios Operativos			Subsidios de Inversión		
	Valores a la oferta (miles de \$)	Valores a la posesión (miles de \$)	Variación (%)	Valores a la oferta (miles de \$)	Valores a la posesión (miles de \$)	Variación (%)
METROVIAS*	-335.401	-278.252,00	17	436.201	472.886	8
FERROVIAS	196.584	215.910,00	10	58.675	68.315	16
TBA	-93.831	66.720,03	171	307.478	359.257	17
TMS	-44.700	-13.011,56	71	62.709	72.241	15
TMB	166.000	202.405,05	22	43.790	51.357	17
TMR	-70.000	73.990,84	206	76.123	89.452	17,5
TOTAL	-181.348	267.762,36	248	984.976	1.113.508	15

Tras la negociación del contrato este mostró, asimismo, cambios en la composición societaria. Los servicios fueron concesionados a grupos cuya composición fue distinta de aquella con la que obtuvieron su pre adjudicación<sup>6</sup>. Esta situación de negociación simultánea al proceso de licitación, alteró *de facto* el mecanismo escogido para la concesión, que pasó de uno formal de licitación internacional abierta y pública, a otro real de contrato negociado. Este último es un mecanismo posible y que fue revalorizado por los especialistas tras las distintas experiencias de reforma de los noventa. La condición especialmente significativa es que sea adoptado públicamente, a fin de transparentar el proceso real de negociación entre las partes,

6. El grupo Ferrovías mantuvo la adjudicación a pesar de la deserción y el reemplazo de socios denunciado por el grupo pre-adjudicado en segundo lugar (Pardo Rabello) y desestimado por el Ministerio de Economía (conductor del proceso). El grupo Trainmet se desvinculó de Materfer, en convocatoria de acreedores, y sufrió importantes modificaciones que llevaron a que Metrovías se hiciera cargo de las concesiones. Metrovías se dividió en dos grupos: Metrovías quedó a cargo de la ex línea Urquiza y la red de subterráneos, y TBA a cargo de las ex líneas Sarmiento y Mitre (Felder, 1994).

oculto tras las licitaciones públicas, y que la sociedad, el congreso y demás instituciones, puedan monitorearlo<sup>7</sup> (Hensher, 2005).

En el caso de los ferrocarriles metropolitanos la práctica de contrato negociado subyacente a la licitación pública formal sugiere la desconsideración de dos aspectos manifiestos. Uno, el déficit de capacidad regulatoria del Estado para adoptar tal situación de negociación. Otro, la preexistencia de tramas relacionales con influencia en el desempeño del proceso. Como se vio, los concesionarios ferroviarios fueron capitales del autotransporte asociados a contratistas del Estado. Con excepción de Transporte Automotores de Cuyo (TAC), socio mayoritario de Ferrovías, los mismos operaban en el sistema metropolitano y sostenían con el Estado una relación regulatoria conocida y estrecha (Krantzer y Sánchez, 1993; Müller, 1990) (Cuadro 4).

*Cuadro 4. Ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Consorcios concesionarios al contrato. \*Empresas de transporte automotor de pasajeros. Fuente: Gutiérrez 2005 con base en Contratos de Concesión, 1994/1995.*

GRUPO	FERROVIAS	TRENES DE BUENOS AIRES	METROPOLITANO	METROVIAS
COMPOSICION	TAC* (35%) EMEPA (33%) PILAR (3%) CONIPA (10%) CONEVIAL (12%) GRAGLIA (3%) PICCO (3%) TRANSURB (1%) ECOFISA (1%)	COMETRANS* (41%) MK RAIL CORP. (42%) BURLINGTON NOTTHERN RAILROAD (17%)	AUTOTP* (43%) TRAINMET* (4%) ORMAS SA (22%) ROMAN SAC (15%) EACSA (10%) COMINTERSA (3%) DGT ELECT.SA (3%)	COMETRANS* (28%) B. ROGGIO SA (28%) RAIL SA DE INV. (27%) BURLINGTON NOTTHERN RAILROAD (17%)
LINEAS	BELGRANO NORTE	MITRE SARMIENTO	SAN MARTIN BELG. SUR ROCA	URQUIZA SUBTE

Los resultados en el desempeño inicial del modelo de concesión mostraron poder de presión de los consorcios frente a un Estado apremiado por urgencias políticas y permeable a intereses creados con los oferentes (ex-contratistas del estado y operadores del autotransporte), lo que llevó a tolerar un alto grado de improvisación de los operadores y a conformar sus pretensiones.

### **La ecuación económica: vacíos y vicios del contrato**

La ecuación económica del contrato tuvo ciertos vicios originales. Su fórmula básica estableció que el costo fue igual a los ingresos, más los subsidios y menos el canon, del siguiente modo:

$$\text{Costos} = \text{Ingresos (Tarifa + Ingresos colaterales)} + \text{Subsidio} - \text{Canon}$$

¿Cómo operó esta ecuación? Al momento del llamado a licitación el Estado fijó un costo y una tarifa de origen, y el concesionario calculó sus ingresos proyectando una demanda, en función de la cual pidió el subsidio. Esto fue lo que se definió como riesgo comercial, asumido por las empresas prestadoras. Tras la adjudicación y durante la concesión, los ingresos y subsidios quedaban congelados siendo los costos el único ítem variable de la ecuación. El costo de origen resultó de considerar lo erogado por el tesoro nacional. Vale decir, era un costo que reflejaba el desempeño de la gestión de FA. No hubo estudios

7. *Open contracting* es un movimiento internacional impulsado por el *World Bank Institute* en forma colaborativa con diversos *stakeholders* (interesados y/o involucrados) en materia de contratación pública. Está orientado a formar coaliciones para abrir los contratos públicos, hacerlos transparentes y fácilmente entendibles al sector privado, a la sociedad civil, al gobierno, la academia y los medios, evitando su clausura e incrementando el monitoreo durante su implementación. Forma parte de las denominadas reformas de gobernanza (Disponible en <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>).

para determinar cuál era el costo que debía tener la operación, ni por apertura de su estructura y composición interna ni por revisión comparada de costos internacionales. El costo de origen fue un número *cerrado*, y así permaneció. Desde entonces fue indexado y modificado pero no revisado. La identificación del costo fue, pues, un vacío del contrato, remanente a los subsidios originales e incluso a la definición de los actuales.

La ecuación económica contuvo asimismo vicios de funcionamiento. Uno relevante fue incentivar una tendencia al aumento de la tarifa, los subsidios o ambos, atados estos a la variación positiva de los costos, pero no de los ingresos. La suba de los costos empujó la tarifa o el subsidio, en tanto su baja o la suba de los ingresos empujaron la ganancia. Esto incluyó a los ingresos resultantes de mejoras en la gestión y también a los ingresos adicionales por ampliaciones de la capacidad de la red (a cargo del Estado), fuesen por extensión (como en el caso del subte) o por renovación de material rodante o infraestructura. Este vicio original del contrato hizo que los aumentos de ingresos no tuvieran reflejo en la tarifa para el pasajero ni en los subsidios para el Estado. El Cuadro 5 muestra los resultados de esta dinámica de funcionamiento al momento de la primera renegociación del contrato de concesión, en 1997. El mismo se mantuvo inalterado.

*Cuadro 5. Ferrocarriles Metropolitanos de Buenos Aires. Ecuación económica por concesionario, 1996 (en miles de pesos corrientes). \*Costos e ingresos ponderados por contrato para el año calendario (1996). \*\*Recaudación estimada según tarifa básica (a la oferta) para el recorrido medio por línea. Fuente: Gutiérrez, 2005 con base en CNRT, 1997a.*

	Ingreso Ponderado *	Subsidio Operativo (A)	Costo Ponderado * (B)	Recaudación ** (C)	Resultado C-(A+B)
FERROVIAS	860	23.822,5	29.156	11.227,71	894,21
METROVIAS	7.104	13.398,0	84.303	101.362,11	9.457,11
TBA	1.286	31.017,6	95.355	110.026,86	5.689,46
TMB	889	22.029,3	26.803	6.014,97	1.241,27
TMR	1.586	18.512,5	73.160	78.895,08	24.247,58
TMS	5.090	681,8	32.132	2.4367,3	-7.082,90
TOTAL	82.795	109.461,7	340.909	331.894,09	100.446,73

Los vicios de funcionamiento de la ecuación económica del contrato indujeron otros en el comportamiento de los concesionarios. Por un lado, desincentivó la productividad, pues el aumento de costos incrementa también los honorarios de gerenciamiento, aplicados como porcentaje incluso a la compra de bienes y a la realización de obras. Por otro lado, incentivó una tendencia a maximizar la ecuación económica mediante un doble mecanismo que combinó sobrepuestos formales con abarataamientos reales de las inversiones planificadas y pagadas por el Estado, pero presupuestadas y ejecutadas por el concesionario. Los sobrepuestos de la obra pública aumentaron los costos, y con ellos los honorarios de gerenciamiento. A la par, el costo se minimizó a expensas de las inversiones presupuestadas, abaratándolas, postergándolas o incumpléndolas, o bien haciéndolas por cuenta de empresas propias, tal como sucedió con la adquisición de Emprendimientos Ferroviarios SA (EMFER)<sup>8</sup>.

La Figura 1 muestra la diferencia entre las inversiones programadas así como en el comportamiento de los concesionarios ya en 1997, dos años después de la toma de posesión.

8. La empresa Emprendimientos Ferroviarios – EMFER fue adquirida por el Grupo Plaza de Inversión SA, grupo económico partícipe de Cometrans (ex concesionario de las líneas de TBA). El Grupo Plaza es propietario también de la terminal automotriz internacional Tecnología Avanzada en Transporte S.A. (TATSA) y operador del Grupo Plaza, segundo mayor permisionario del autotransporte metropolitano. Asimismo, es operador de servicios interurbanos y en el extranjero. Previo a la concesión ferroviaria no era un grupo económico. La Flía. Cirigliano operaba las líneas de la empresa Transportes Automotores Plaza desde los años sesenta (Gutiérrez, 2005; AGN, 2012). La empresa EMFER fue propiedad de la estatal Fabricaciones Militares previo a la concesión ferroviaria. Según el gremio Unión Ferroviaria, EMFER fue recientemente vendida a la corporación estatal china CSR (<http://www.soyferroviario.com.ar>, publicado 27/2/2014).

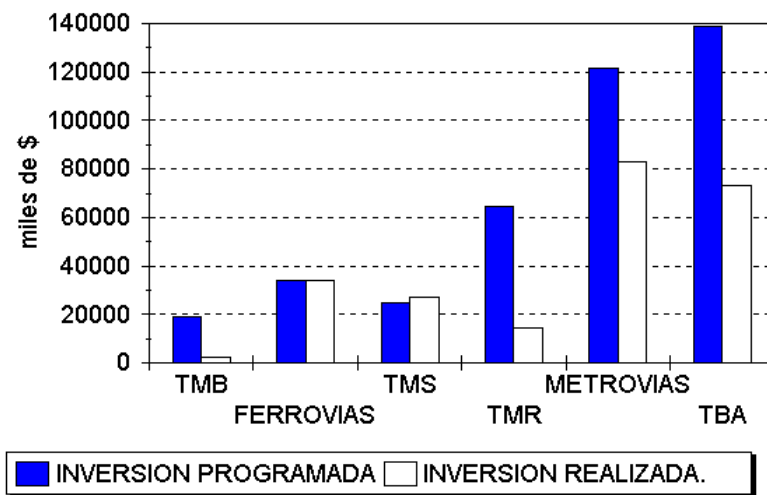


Figura 1. Ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Inversiones programadas y realizadas por concesionario, 1997. Fuente: Gutiérrez, 2005 con base en CNRT, 1997b.

Si bien los contratos contuvieron vicios de origen suficientes para fundamentar su revisión, la renegociación iniciada en 1997 no se orientó precisamente en esa dirección, sino a una expansión de los programas de inversión a cambio del canon y la extensión de los contratos. El control de la evasión y la recuperación de los indicadores de regularidad (que habían caído abruptamente entre 1991 y 1992) aparejaron tras la concesión un aumento inmediato de los pasajeros sin aumento de la capacidad operativa, lo que muestra un plan de inversiones poco ambicioso<sup>9</sup> (CAF, 2004).

Según Barbero (2012)

...“el modelo de gestión instaurado desde la salida de la convertibilidad -caracterizado por la aplicación de subsidios masivos a los costos de operación de los concesionarios-redujo, al desligar los ingresos de la cantidad de usuarios y la calidad brindada, los incentivos para que las empresas inviertan y realicen tareas de mantenimiento. La baja inversión contribuyó también a una paulatina degradación de la infraestructura del sistema. En promedio, solo alcanzó alrededor de u\$50 millones anuales entre 2003 y 2010, apenas una décima parte del gasto necesario para reponer la depreciación de los activos del sistema ferroviario de la RMBA, el mayor de América Latina. Cabe destacar que los subsidios otorgados en 2011 a los concesionarios privados superaron en veinte veces esa cifra”... (Barbero, 2012:1).

Este trabajo señala que, desde 1993 en adelante, la ecuación económica del contrato fue la misma.

### **El control: un vacío sin cambios**

El pasaje de un Estado empresario, prestador *per se* del servicio, a uno prestador por cuenta de terceros, colocó la reglamentación y el control como claves del modelo de gestión reservadas al Estado. Bajo el modelo de concesión adoptado el papel del control lo fue en especial, pues no solo entregaba a terceros la explotación del servicio sino también el mantenimiento de la infraestructura, de manera integral y con derechos exclusivos de explotación. A su vez, el Estado pagaba subsidios operativos y también las inversiones cotizadas y ejecutadas por el concesionario. No obstante esta delicada situación, el control fue otro vacío del proceso y lo sigue siendo hasta hoy.

Las pautas para la concesión de los servicios ferroviarios metropolitanos y del subterráneo de Buenos Aires fueron establecidas por el Decreto 1143 en 1991. Por este decreto también se establecieron las autoridades de aplicación transitorias hasta tanto se crease

9. Entre 1991 y 1992 hubo una caída abrupta de los indicadores de calidad y de los pasajeros transportados. La regularidad absoluta (trenes puntuales/programados) fue del 57% en 1992 y los pasajeros cayeron un 24%, a 209 millones, el pico más bajo de la serie histórica. En 1993, aún bajo gestión estatal, la regularidad absoluta subió al 77% y los pasajeros a 212 millones (FEMESA, 1992, 1993).

una autoridad metropolitana de transporte como organismo interjurisdiccional encargado de cumplir las funciones de planificación, control y fiscalización de los servicios por ferrocarril y automotor. Este organismo no fue creado, y hasta hoy no hay entes de regulación y control creados por ley. Finalmente en 1996 fue por decreto que se creó la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), con funciones de fiscalización y control, y que se mantiene intervenida por el Poder Ejecutivo desde 2001. Esto tiene distintas implicaciones, entre ellas la ausencia de usuarios en el directorio y de claridad en el uso de los mecanismos de control social, como las audiencias públicas (cuándo convocarlas, cómo proceder). Las audiencias públicas fueron pocas y su funcionamiento (no reglamentado) desvirtuó su legitimidad. Tampoco se implementaron las reuniones abiertas ni la elaboración participativa de normas dispuesta para otros entes de control.

La función de control no fue vista como prioritaria. A la precariedad del esquema institucional se le sumaron importantes restricciones operativas, mantenidas en el tiempo. Algunas derivaron de problemas originarios de financiamiento. No hubo asignaciones presupuestarias propias y claras, por lo que los aportes del tesoro nacional (sucesivamente recortados) y las multas a los concesionarios fueron las principales fuentes de financiamiento. Esto generó relaciones de connivencia difíciles para el ejercicio eficaz del control e indujo una situación de vulnerabilidad. También hubo inconsistencias en cuanto a los requerimientos de personal y a las formas administrativas adoptadas. Al tiempo que la debilidad presupuestaria limitó la cantidad de inspectores y agentes de control, se adoptaron procedimientos sumamente burocráticos y dependientes de un personal numeroso. Estos tampoco fueron asistidos por manuales de instrucción que especificaran y transparentaran los detalles operativos (quién envía los expedientes a quién, cómo lo hace, cómo lo contesta, en qué plazo, etc.) (López, 2011; Ozlak et al., 2000; Gutiérrez, 2009).

Hubo finalmente, problemas de autonomía. Entre otros motivos, pueden mencionarse dos básicos. Uno, por la dependencia del control de información poseída por los concesionarios, tanto respecto al costo como a las inversiones. Otro, por la identidad entre la autoridad de adjudicación y aplicación del contrato. Debido a la plausible captura del regulador por el regulado, los especialistas en economía de transporte consignan de manera consensuada a esta situación como evitable y a evitar en la gestión por concesiones. Esto es, evitar que la autoridad que otorga una concesión luego la controle. Como se dijo, la Secretaría de Transporte mantuvo y mantiene la función reguladora, por lo que la CNRT solo asiste y asesora respecto al dictado y aprobación de reglamentos, así como respecto a las normas de carácter técnico y operativo, al otorgamiento, suspensión y caducidad de las concesiones, y a la fijación de cuadros tarifarios (López, 2011; Ozlak et al., 2000; Gutiérrez, 2009).

Los incumplimientos en materia de inversión y de multas por infracciones hacia 1997 podrían haber sustentado la caída de las concesiones. Sin embargo, los contratos fueron renegociados. En palabras de Andrea López (2011):

*...“La débil intervención del Poder Legislativo en la elaboración de las normas y el desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los denominados “entes reguladores”, quebrantaron desde sus orígenes la legitimidad de la política de regulación y se convirtieron en uno de los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal”... (López, 2011:96).*

En síntesis, la política de transporte pasó de reconocer un déficit de capacidad de gestión del Estado (al decidir el cese de FA y la concesión del servicio ferroviario a privados), a desconocer un déficit de capacidad de regulación y control, piezas claves de la nueva modalidad de gestión adoptada. A la vez, ambas fueron subestimadas por el diseño del modelo de concesión y por su desempeño.



### Tercer comentario: sobre la construcción de consensos

Enmarcadas por políticas neoliberales, el rumbo de las reformas iniciadas en la década del ochenta estuvo marcado por la eficiencia económica. Bajo este plafón internacional, en la Argentina reflataron los mismos argumentos que históricamente sostuvieron el debate ideológico entre los modelos de gestión ferroviaria, directa o indirecta: FA fue el ejemplo de la empresa estatal ineficiente y sostuvo el discurso político de la reforma del Estado.

El denominado Plan Larkin de 1962 resultó con el tiempo una especie de paradigma sobre el qué hacer para reducir el déficit ferroviario: un modelo orientado al achicamiento del ferrocarril, vía desactivación de parte del sistema nacional y reducción de la cantidad de empleados, como principal causa de costos ferroviarios y con influencia negativa de la intervención política (Schvarzer y otros, 2007). La ineficiencia estatal en los noventa fue socialmente problematizada en los mismos términos, y sin mayor profundidad en el diagnóstico. La respuesta institucionalizada del Estado fue la concesión de los servicios a empresas privadas. No hubo alternativas sometidas a discusión pública ni tampoco lo fue la modalidad del proceso.

El modelo de concesión de los ferrocarriles metropolitanos fue una apuesta ambiciosa política y técnicamente. Esta ambición llevó a la improvisación política y las imprevisiones técnicas que convergieron en un proceso llevado a cabo de choque, sin el respaldo de experiencias y con carencia de debate público. Este tercer comentario orienta su reflexión hacia los procesos de formulación y aplicación de políticas en la Argentina: ¿cómo se construyen los consensos?

La modalidad de choque de la concesión ferroviaria basó la construcción del consenso en demostrar una firme decisión de cambio del Estado orientada a atraer inversiones para frenar la inflación y estabilizar la economía. Aún desde las posiciones neoliberales más ortodoxas de reforma, a nivel internacional se discutieron las modalidades de los programas, radical o moderada, refiriendo a su carácter de proceso en el tiempo. El método moderado consideró la privatización como un problema de transformación social, y por ello, necesariamente lento y evolutivo. Propuso comenzar por empresas pequeñas y medianas para recoger experiencias y consolidar agentes y mecanismos de mercado. Asimismo, distinguió tiempos diferenciales para las medidas de estabilización macroeconómicas (que podrían ser de choque) y para las reformas estructurales (que podrían ser graduales). El método radical, en cambio, defendió la terapia de choque, por priorizar la transmisión de una idea de *cambio de régimen* como instrumento para dar confianza e impulso al sector privado (Solimano, 1993).

Como se mencionó, la concesión de los ferrocarriles metropolitanos fue parte de esta reforma del estado formulada por ley y que declaró la emergencia administrativa de la prestación de los servicios públicos y de las empresas públicas. La urgencia, la catástrofe, la falta de alternativas son argumentos frecuentes en el discurso político argentino. El ex presidente Carlos Menem en su mensaje al Congreso al momento de solicitar la sanción de la Ley de Reforma del Estado el 14 de Julio de 1989 sostuvo... "optamos, no elegimos, entre el derrumbe y la reconversión, por duro que es el plan. La reforma del Estado es el único camino posible"... En 2002 también la declaración de emergencia formulada por la Ley 25561 de Reforma del Régimen Cambiario llevó a declarar la emergencia de la prestación de los ferrocarriles metropolitanos (mediante el decreto 2075/02).

Plantear las decisiones políticas en estos términos posterga la reflexión, y dificulta sostener un proceso en el tiempo. A las dificultades consecuentes de la emergencia inicial del proceso, la de 2002 sumó otras. Suspendió los aumentos tarifarios y el régimen de sanciones, y replanteó las inversiones manteniendo los subsidios hasta tanto fuesen

renegociados los contratos. La *emergencia* perdura hasta hoy, pasada una década. La renegociación no finalizó y tampoco la intervención de la CNRT dispuesta por el Poder Ejecutivo en 2001. Perdura aún sin que se haya puesto en marcha la reestructuración del organismo. En el interin, fueron recuperadas las concesiones.

El mensaje político de la concesión ferroviaria de choque tuvo como principal destinatario al mundo empresario. La inversión, especialmente la del mercado internacional, fomentaría la inserción de la Argentina en la economía global, y la gestión privada aumentaría la eficiencia, la modernización y la producción, y finalmente el empleo. ¿Cuál fue el mensaje hacia los trabajadores? Que la concesión iba a permitirles una mayor participación en el beneficio empresario. La figura de la propiedad participada fue el eje de la denominada revolución productiva que el ex presidente Menem sostuvo en su mensaje al Congreso el 14 de Julio de 1989 argumentando que...“el acceso a la propiedad de todos los actores sociales evitará la concentración oligopólica y garantizará la democratización”... El 16 de abril de 2012 la presidente Fernández de Kirchner sostuvo en su mensaje al Congreso ...“los argentinos debemos impulsar la creación de una empresa totalmente pública, nacional y social, con integración de las organizaciones que defienden los derechos de los usuarios y el medioambiente, los trabajadores y el Estado nacional”...En este caso el mensaje referido a la participación de los trabajadores a través de un cambio en la modalidad de gestión fue utilizado para argumentar la expropiación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esto es, un cambio del modelo de gestión estatal en sentido contrario al anterior.

La recurrencia a los mismos mensajes para legitimar consensos sobre cambios de modelos de gestión en sentidos opuestos así como la recurrencia a una modalidad en la toma de decisiones trascendentes de política, mediante decretos y declaraciones de emergencias y bajo la presión de premuras, deja de ser un tema coyuntural y sugiere dificultades institucionales para articular consensos y acompañar procesos. Hay un aprendizaje pendiente allí. Si se quieren superar estas dificultades, vale tenerlo en cuenta.

### ***El consenso del contrato y las tramas relacionales***

Los mensajes al Congreso y a la sociedad civil mediante los medios de comunicación, construyeron un consenso *de choque* sobre la concesión. Pero *hacia dentro* de la concesión, como se vio, el consenso *del contrato* fue largamente debatido, sostenido por sólidas tramas relacionales. Los consorcios ferroviarios resultaron liderados por empresas preexistentes de autotransporte, asociadas a grupos económicos contratistas del Estado (Cuadro 4).

Las empresas (y los empresarios) del autotransporte en Buenos Aires tienen una historia que se remonta a 1928. Desde los años sesenta operan bajo un mismo modelo de concesión (más precisamente, de permisos de explotación) de fuerte intervención estatal. Vale decir, al momento de la concesión de los ferrocarriles metropolitanos conocían al Estado, conocían a las personas del campo del transporte en la Argentina, que alternativamente desempeñaron funciones en el ámbito privado y en el Estado, y se conocían entre sí. Representaban la operación del 70% de las líneas nacionales y provinciales y del 50% de las comunales del sistema de transporte metropolitano. Fue precisamente de entre estas empresas que surgieron luego posiciones dominantes, inexistentes en el sistema de transporte metropolitano de Buenos Aires previo a la concesión ferroviaria<sup>10</sup>. Empresas y empresarios que por entonces eran ignotos, como el Grupo Plaza y la Familia Cirigliano, hoy son públicos; hecho que refleja la evolución de una trama relacional, en la que empresas *del montón* pasaron a tener relevancia nacional, e incluso internacional.

10. El Grupo DOTA es el mayor operador del autotransporte metropolitano (AGN, 2012). Entre 1955 y 1991 la empresa Doscientos Ocho SATA operó solo la línea 208. En 1992 adquirió la empresa Transportes Pompeya SA (línea 44), en 1994 a Transportes Los Patricios SA (línea 101) y E.T.M.O. Remolcador Guarani S.A. (línea 91), en 1996 a Transportes Río Grande SA (líneas 5 y 23), en 1997 a Transportes Larrazabal CISA (Línea 117) y en 1998 a Transportes Lope de Vega SACI (Línea 135). En 1998 comenzó un proceso de fusiones, con la empresa Nuevos Rumbos SATACIFI (Línea 132) para la explotación de las líneas 6, 50 y 107; y con las empresas Sargento Cabral SA de Transportes y Transporte Ideal San Justo para las líneas 56, 86, 97 y 193.

Esto en cuanto a las empresas concesionarias. En cuanto al concedente, los profesionales que diseñaron la licitación tuvieron participación cruzada a lo largo del desempeño del modelo de gestión, en las empresas concesionarias, en consultoras que trabajaron para ellas, e incluso en la autoridad de aplicación del contrato y en la CNRT<sup>11</sup>.

¿Y visto desde los sindicatos? Aunque las reformas ferroviarias y del autotransporte a nivel internacional no dieron mucha atención al análisis de los sindicatos y su participación en la política y la gestión sectorial, sin dudas jugaron y juegan un rol de interés. Es un tema significativo y poco estudiado en el campo del transporte, tanto acá como en el mundo. El rol de los sindicatos ferroviarios en la Argentina (y podría decirse, de los sindicatos en general) fue siempre más de reclamo laboral que de reclamo por los intereses de los trabajadores usuarios del ferrocarril. El gremio La Fraternidad (el primero de alcance nacional) fue creado en 1887 y desde entonces hay registros de huelgas de consideración por reclamos salariales y condiciones de trabajo. Paralelamente, el incremento de personal empleado tras la nacionalización de 1947<sup>12</sup> fue central para vincular el déficit estatal al peso de los sindicatos ferroviarios. A lo largo de su centenaria historia los gremios ferroviarios fueron un foco de conflictos para la gestión estatal, pero mostraron una actitud dual, entre la fortaleza y la debilidad, alternante y diferencial (Ortega, 2013).

La construcción de un consenso social ampliado y la adopción de una política de choque para la concesión ferroviaria de los noventa, redundó en una casi inexistente resistencia social a la reforma del Estado. La movilización social frente a la concesión de los ferrocarriles metropolitanos se limitó a las organizaciones gremiales: la Unión Ferroviaria, La Fraternidad, Señaleros y Personal de Dirección. Si bien sus posiciones evidenciaron diferencias, la prolongada huelga precedente a la concesión (45 días ininterrumpidos en 1991 y 37 días en 1992) tuvo como motivo común el reclamo salarial.

Aunque esta forma de participación no impidió la concesión sí tuvo efectos en el desempeño del proceso. La huelga ferroviaria profundizó el estado de deterioro y abandono del servicio por parte de FEMESA, y en alguna medida contribuyó a bajar los estándares del llamado a licitación y las consecuentes ofertas. Luego se entró en el mencionado proceso de *contrato negociado*, entre 1992 y 1995, en el que los jerarcas sindicales se sumaron rápidamente a los empresarios y políticos del gobierno. Los resultados para los trabajadores fueron inciertos, pues si bien el número de empleados de FA se redujo a la mitad, de 18000 a 9000 empleados, las cúpulas sindicales se mantuvieron y se mantienen al día de hoy. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad sobre los despidos pero dejó en libertad a los concesionarios para definir la cantidad de empleados y las condiciones de contratación, que de allí en adelante iniciaron un proceso de precarización y tercerización laboral que perdura hasta la actualidad<sup>13</sup>. No obstante, tras la etapa de *contrato negociado*, la ecuación económica cerró del modo antedicho: los subsidios operativos subieron un 284% y superaron aquellos recibidos por FA. En tanto, los subsidios de inversión subieron entre un 8 y un 17% (Cuadro 3). En ambos casos, sin embargo, respondió principalmente al costo de la mano de obra (a contratar por el concesionario en libertad de condiciones).

La participación de los sindicatos en el proceso de concesión de los ferrocarriles metropolitanos arrojó, pues, resultados inciertos.

## Palabras finales

Los comentarios expuestos no pretenden argumentar a favor o en contra de uno u otro modelo de gestión, sino señalar vicios más profundos del proceso de construcción y desempeño político-institucional de la concesión de los ferrocarriles metropolitanos, más allá de los modelos de concesión y de sus respectivas fortalezas y debilidades técnicas.

11. Según consta en la Oficina Anticorrupción, el funcionario encargado de llevar adelante la concesión de los ferrocarriles (a cargo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria) dejó su cargo en 1995. Entre 1995 y 1998 fue asesor del grupo Ferrocarriles Metropolitanos a través de la consultora Mercer Managing Consulting. En 1999 asumió como Secretario de Transporte de la Nación. En la firma Mercer también prestaron servicios otros consultores que participaron de la función pública.

12. Según Ortega, se incorporaron 60 mil empleados entre 1946 y 1954 (Ortega, 2013:7-8).

13. José Pedraza, líder sindical de la Unión Ferroviaria, es condenado en abril de 2013 por el asesinato en 2010 de un manifestante que pedía por el ingreso de trabajadores ferroviarios tercerizados a la planta formal de empleados del Ferrocarril Roca.

La historia ferroviaria argentina y sus recientes vaivenes refuerzan la enseñanza de que el diseño de un modelo de gestión, sea un proceso de privatización o de estatización, está lejos de ser un tema predominantemente técnico. En estos términos, los modelos de gestión no son lo más importante al momento de evaluar una política ferroviaria. Y las urgencias son malas consejeras. Las imprevisiones del contrato de concesión de los ferrocarriles metropolitanos dejaron vacíos que no lograron completarse adecuadamente. Su combinación con improvisaciones de los concesionarios amparadas en la confianza de tramas relacionales preexistentes introdujo un déficit estructural al desempeño del modelo de gestión.

Tal situación plantea una pregunta para el debate: ¿qué hace la diferencia en los resultados de modelos de gestión? Es relevante tener en cuenta que las dificultades del Estado, tanto para gestionar la empresa pública (FA) como para controlar las empresas privadas, atraviesan por igual la prestación del servicio. Si la dificultad es de gestión y de control, lo mismo da si el servicio se presta por sí o por terceros. Reforzando este orden de ideas vale acotar también que la gestión empresarial puede hacer diferencias, aún bajo un mismo contexto de situación. La experiencia de los ferrocarriles metropolitanos muestra que las dos líneas del ferrocarril Belgrano, Norte y Sur, eran el grupo de servicios con peor desempeño al momento de la concesión. Las líneas fueron separadas y entregadas a dos concesionarios diferentes. El Belgrano Sur, operado por Metropolitano, acabó en manos de la UGOFE tras ser recuperado por el Estado. El Belgrano Norte, operado por Ferrovías, tuvo y tiene la mejor *performance* de servicio.

Respecto a la dinámica del contrato, se destaca la importancia de atender la gestión estatal en sus tres niveles: el nivel estratégico, el táctico y el operativo. Habitualmente se hace foco en los lineamientos generales (si se privatiza o estatiza) y en lo táctico (cómo se lo hace), pero el nivel de lo operativo permanece como un detalle posterior, poco transparente en cuanto a tiempos y formas, y difícil de organizar. No obstante, en él se define cómo se implementan las decisiones, cómo se las lleva a la práctica. Esto hace diferencias en la realidad. Pero no se pone la lupa en ello. La Argentina carece de producción de conocimiento y acumulación de experiencias que permitan avances técnicos o teóricos en el detalle operativo de la gestión. Aunque es un aspecto que puede mejorar algo estratégica o tácticamente malo, o empeorar algo bueno. El análisis micro y en el plazo cotidiano de la gestión de servicios amerita ser considerado.

Respecto al consenso y al discurso, se destaca la importancia de atender la dimensión política de la política de transporte. Es importante atender la dimensión política de toda política pública, de la política económica, territorial, de salud, etc., pero es especialmente importante recordarlo para la política de transporte pues en este campo se suele dar demasiado énfasis a la dimensión técnica.

Quedan, por supuesto, colocados interrogantes ¿qué cambiar para hacer una diferencia en la gestión del transporte ferroviario? ¿Cómo revertir vicios y vacíos contractuales, que expresan contenidos relacionales, contenidos profundos de la matriz económica, política y cultural de la institucionalidad, que trascienden las *formas* de modelos de gestión? ¿Qué hace una diferencia en la institucionalidad? ¿Cambiar aspectos institucionales? ¿Cambiar valores institucionales? ¿Cómo cambiar valores institucionales? ¿Se cambian reemplazando a las personas, a un funcionario o a un técnico por otro? ¿Qué tipo de personas? ¿Basta con nombrar personas capaces? ¿O personas íntegras? ¿Esto genera contagio o rechazo en el ambiente laboral-institucional? Si personas íntegras trabajan en contextos sin soporte institucional, sin un soporte personal de la autoridad, el sistema tiende a repelerlos más que a generar un efecto de contagio, pues difícilmente se quiere ver en otros lo que no se es. Las respuestas a estas preguntas están abiertas.

En tanto, la historia enseña sobre la recurrencia cíclica de momentos de bonanza y de crisis económica. Y la historia ferroviaria argentina, por su parte, enseña que los

cambios en su gestión estuvieron asociados a coyunturas macroeconómicas. También que los resultados de la gestión tienen una franca interacción con aspectos político-institucionales de carácter estructural. Así, hay una dinámica de cambio diferencial entre los pulsos de la coyuntura económica (que coloca oportunidades de negocios, que generan demandas socialmente problematizadas, que el Estado atiende) y el ritmo de la cultura que sustenta las prácticas económicas y políticas.

Cada coyuntura de gestión estatal interactúa con una cultura de gestión estatal. La experiencia reciente de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires, brevemente ilustrada por los comentarios precedentes, muestra los rasgos típicos de la gestión estatal señalados por Oszlak (2013), entre ellos: una visión *presentista* (una gestión sin futuro ni pasado, que se decide cada día como un continuo presente), ignorante de los aspectos colaterales de las políticas, y ausente de responsabilidad (de responsables y de responsabilidades).

La política ferroviaria se expresa en acciones gubernamentales. Estas son respuestas a un tema socialmente problematizado, en un escenario particular. En él, las condiciones macro se ponen en interacción con los comportamientos de los actores - políticos, inversores, sindicatos, empresarios, sociedad civil y medios - que participan de la agenda política según sus intereses y su correlación de fuerzas.

Los cambios en los modelos de gestión redefinen las relaciones entre los grupos interesados en la política ferroviaria. Pero estas relaciones emergen de un proceso histórico. Algunos de los grupos se *conocen* o conocen la dinámica política con la que se arman las acciones estatales, por lo que suman posibilidades, más allá de las económicas y las técnicas, a la construcción y el devenir de la agenda política, de los modelos de gestión, de su diseño y posterior desempeño.

La evaluación de la política ferroviaria a través de los modelos de gestión requiere, pues, poner en interacción aspectos técnico-económicos y político-institucionales, y analizarlos enhebrando el nivel de los objetivos y la modalidad estratégica, del diseño táctico-contractual y del desempeño operativo, observando el accionar de los grupos interesados: los empresarios del sector, los inversores, los trabajadores, los usuarios y el gobierno.

El trágico accidente ocurrido en la estación de Once en febrero de 2012, con un saldo de 51 muertos, amerita reflexionar sobre las posibles consecuencias de vicios contractuales no visibilizados. La calidad del servicio público es un resultado complejo del modelo de gestión que requiere ser concebido en un sentido amplio, multidimensional y transversal a los distintos componentes del contrato, más allá del desempeño técnico de la oferta que convencionalmente miden los indicadores de regularidad, puntualidad, y otros que son tomados como productos  *finales* para la evaluación del modelo de gestión.

En pos de avanzar en el sentido propuesto, se plantean algunos indicadores de gestión orientados a monitorear el modelo de concesión durante su desempeño ofreciendo información periódica, accesible de manera simple y pública, sobre: evolución de costos (monto unitario en pesos constantes), evolución de la inversión (monto global en pesos constantes), inversión en mantenimiento, modernización y ampliación (monto global en pesos constantes), cumplimiento de cronogramas (sí/no, por tipo de inversión), limpieza, higiene y confiabilidad (rango de satisfacción 1-10, por inspección aleatoria o a través de la encuesta existente a usuarios<sup>14</sup>), número de denuncias por empresa, número de multas por línea, entre otros.

En paralelo, se propone indagar en el proceso de construcción de la política ferroviaria a través de cuatro ejes:

14. La encuesta a usuarios es una herramienta vigente cuya implementación es condicionada por el déficit presupuestario del ente de control e impulsa a derivar su financiamiento a las empresas operadoras. La CNRT puede triangular este vínculo derivando su ejecución a la universidad pública, a la Auditoría, a entidades de usuarios u otras organizaciones de la sociedad civil.

- » Elaborar una agenda que problematice los principios jurídico-institucionales del servicio público de transporte,
- » Mapear la trama de relaciones subyacentes al ámbito del transporte ferroviario y su dinámica, considerando el campo estatal, empresarial, profesional, académico y no gubernamental.
- » Identificar la estructura empresarial del transporte público en Latinoamérica considerando la expansión de capitales por fuera de los límites territoriales y sectoriales, a fin de evaluar posiciones dominantes.
- » Determinar costos operativos según gastos reales, y revisar la *abstracción* de la estructura aplicada a su cálculo de manera comparada, renovando precios y parámetros de acuerdo con las nuevas tecnologías y tipologías empresarias, a cargo de equipos ajenos a la trama relacional, con formación abierta y de vanguardia.

### *Agradecimientos*

*La autora agradece la invitación a los organizadores de la Jornada, Susana Kralich y Jorge Blanco; y los comentarios del Dr. Ivanil Nunes, del Programa de Posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.*



## Bibliografía

- » AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN). (2012). *Conformación empresarial de sector Transporte Automotor de Pasajeros de carácter Urbano y Suburbano de Jurisdicción Nacional*. Informe 259. [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012\\_259.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_259.pdf)
- » BUTTON, Kenneth y PITFIELD, David. (1991). *Transport Deregulation. An international movement*. Worcester: Sons Ltd.
- » BARBERO, José. (2012). *Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad*. Buenos Aires: CIPPEC.
- » COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (1993). *Reestructuración y privatización de los ferrocarriles*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- » COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE. (1997a). *Informe de gestión. Concesiones ferroviarias metropolitanas*. Buenos Aires: Gerencia de Concesiones Ferroviarias, Subgerencia de Concesiones Metropolitanas.
- » COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE. (1997b). *Estado actual de las inversiones y del pago de subsidios*. Buenos Aires: Gerencia de Concesiones Ferroviarias, Subgerencia de Concesiones Metropolitanas.
- » COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE. (2014). Estadísticas. Disponibles en <http://www2.cnrt.gob.ar/estadisticas.asp>. Acceso en enero 2014.
- » CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). (2004). *Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur*. Caracas: CAF.
- » DROMI, Roberto. (1991). *Reforma del estado y privatizaciones*. Buenos Aires: Astrea, tres tomos.
- » ESCRIBANIA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA NACION. (1994/5). Contrato de Concesión, Grupos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, Anexos V, VI, VI/A, VII, VIII/1, VIII/3, VIII/4, X/1, X/2, XIV/1, XXVI/1, XXX/1.
- » FELDER, Ruth. (1994). El estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista. *Realidad Económica*, n°123, Buenos Aires, IADE, pp. 52-78.
- » FERROCARRILES METROPOLITANOS SOCIEDAD ANONIMA (FEMESA). (1992 y 1993). *Indicadores de la gestión operativa. Compendio Anual*. Buenos Aires: Unidad de Planeamiento.
- » GOMEZ IBAÑEZ, José y MEYER, John. (1993). *Going private. The international experience with transport privatization*. Washington: The Brookings Institution.
- » GUTIÉRREZ, Andrea. (2009). Estado y transporte urbano: ¿cómo ir hacia un nuevo ciclo reglamentario? El uso de escalas y dimensiones de análisis para la acción política. *Revista Transporte y Territorio*, n°1, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, pp. 57-88. <http://www.rtt.filo.uba.ar>
- » GUTIÉRREZ, Andrea. (2004). Concentración empresarial y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires. *EURE*, n° 91, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 97-110. En papel y en línea <http://www.eure.cl/articulos/488/concentracion-empresarial-y-eficiencia-en-el-autotransporte-urbano-de-buenos-aires/>

- » GUTIÉRREZ, Andrea. (2005). *Política de transporte público en la ciudad de los '90: reglamentación y concentración empresarial en el autotransporte metropolitano de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Biblioteca de Geografía, Universidad de Buenos Aires - Facultad de Filosofía y Letras.
- » HENSHER, David. Performance Based Contracts: Theme A. En: David Hensher (ed.). (2005). *Competition and ownership in land passenger transport*. United Kindom: Elsevier Ltd.
- » KOGAN, Jorge y KOHON, Jorge. (1994). Privatizaciones ferroviarias en Argentina: el caso de los servicios de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Boletín del XIX Congreso Panamericano de Ferrocarriles*.
- » KRANTZER, Guillermo y SANCHEZ, Jorge. (1993). Regulaciones en el transporte urbano: el caso de Bs. As. *EURE*, n°56, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 41-54.
- » LOPEZ, Andrea. (2011). Regulación y control del transporte urbano de pasajeros y de cargas. *Voces en el Fénix*, n°9, Buenos Aires, FCE, pp. 94-101.
- » LOPEZ, Mario. (2007). Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre. En: Jorge Schvarzer; Andrés Regalsky y Teresita Gómez (comp.) *Estudios sobre la historia de ferrocarriles argentinos 1857-1940*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- » MÜLLER, Alberto. (1990). El autotransporte colectivo privado de Buenos Aires, 1960-1990. ¿Saldo favorable o contrario a la desregulación? *Desarrollo Económico*, v. 29, n° 116, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- » NUNES, Ivanil. (2014). *Los ferrocarriles que supieron conseguir: concesión pública, uso privado*. Buenos Aires. Buenos Aires: Programa de Posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales, Facultad de Filosofía y Letras – UBA.
- » ORTEGA, Fernando. (2013). En vías opuestas. La disputa entre el gobierno Frondizi y los gremios ferroviarios en torno a la crisis ferroviaria argentina. En: *V Congreso de la Asociación Internacional de Historia del Ferrocarril*. Santiago de Chile: Instituto Italiano de Cultura.
- » OSZLAK, Oscar, FELDER, Ruth y FORCINITO, Karina. (2000). *La Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina*. Documento del Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos. Buenos Aires: Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas.
- » OSZLAK, Oscar. (2013). *Transporte: desafíos de una política pública compleja*. Buenos Aires: AGN.
- » PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. (2012). *Anuncio del proyecto de ley de expropiación de YPF: discurso de la Presidenta de la Nación*, 16/4/2012. <http://presidencia.gob.ar/informacion/actividad-oficial/25810>
- » PRESTON, John. (1996). The economies of British Rail: an assessment. *Transport Reviews*, v. 16, n°1, London, Taylor y Francis, pp. 1-21.
- » SCALABRINI ORTIZ, Raúl. (1995). *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires: Plus Ultra,
- » SCHVARZER, Jorge, REGALSKY, Andrés y GÓMEZ, Teresita. (2007). *Estudios sobre la historia de ferrocarriles argentinos 1857-1940*. Buenos Aires: Universidad de Buenos.
- » SECRETARIA DE TRANSPORTE DE LA NACION. (2013). *Transporte público*.

Información sobre subsidios. Disponible en <http://www.transporte.gov.ar/content/subsidios/>. Acceso en abril 2013.

- » SOLIMANO, Andrés. (1993). Diversidad en la reforma económica. Experiencias recientes en economías de mercado y en economías socialistas. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, tomo I. n° 22-23, pp. 59-100.
- » UNION FERROVIARIA. *Soy Ferroviario* <http://www.soyferroviario.com.ar>. Acceso en marzo de 2014. Acceso en marzo de 2014.

**Andrea Gutiérrez / [angutz@gmail.com](mailto:angutz@gmail.com)**

Licenciada y Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora CONICET y docente del Departamento de Geografía (UBA). Coordinadora del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía (UBA), y directora de sus distintos Proyectos UBACyT desde 2008.