



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado

Felder, Ruth

2000

Cita APA: Felder, R. (2000). La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col. 1302/59

TESIS DE MAESTRÍA

**Título: La Privatización de los Ferrocarriles
en Argentina. El nuevo rol del Estado**

Autora: Ruth Felder

Tutora: Mabel Thwaites Rey

2000

**Programa de Posgrado
Maestría en Administración Pública
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires**

**LA PRIVATIZACION DE LOS
FERROCARRILES EN ARGENTINA.
EL NUEVO ROL DEL ESTADO**

**Tesista: Ruth Felder
Directora: Mabel Thwaites Rey**

Agosto de 2000

"¿... no es acaso cosa de locos o de desesperados dejarse encerrar buenamente en jaulas rodantes, a merced de alguien que no tiene otra idea que la de arrastrarlos no se sabe adónde, a toda velocidad, sobre vías complicadas de ex profeso, de manera que se entrecruzan en la mayor cantidad posible de puntos?"

Alfred Jarry, Accidentes de Ferrocarril

El primer paseo de mi vida fue un viaje en tren, una suerte de bautismo en la estirpe ferroviaria de mi padre. Tal vez habrá sido eso lo que hizo que los trenes tuvieran para mí un significado mágico. Además de la fascinación que me producía su ritmo eterno de llegadas y partidas, creía conocer todos los secretos de su funcionamiento, cuando todavía ni imaginaba que sería socióloga y tal vez soñaba manejar una locomotora. Estaciones imponentes, vías interminables, andenes y vagones cargados de personas eran símbolos, a la vez, de lo inalterable y de lo familiar. Sólo muchos años después descubrí, con cierta tristeza, que su marcha tenían menos que ver con rieles, bielas y señales que con procesos históricos, poder, capital, crisis, instituciones. Vale el esfuerzo de entender de qué modo aquellos enormes e indestructibles hierros de mi infancia resultaron menos sólidos que estas abstracciones.

Lo dedico a mis padres a quienes debo el sentido de justicia y la pasión por el conocimiento. A ellos, a mis abuelos y a mi hermano por su incondicionalidad.

Mi reconocimiento a la Maestría en Administración Pública, a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad de Buenos Aires que me brindaron el apoyo institucional y económico y a todas las personas que, en estos lugares, estuvieron siempre atentas y dispuestas a ayudarme. Sin ellos, este trabajo no hubiera sido posible. También a todos aquellos que desinteresadamente me brindaron la información aquí incluida.

Además, aunque esta referencia sea mezquina para saldar la deuda intelectual y personal que contraje en estos años, agradezco especialmente a Oscar Oszlak por haberme dado la oportunidad y el apoyo permanente y fundamental para mi crecimiento intelectual y profesional; a Mabel Thwaites Rey por haberme abierto las primeras puertas y por buena parte de las ideas que están aquí incluidas; a Andrea López por la inteligencia de sus críticas y por su entrañable complicidad durante años de trabajo compartido; a Hernán Ouviaña por su invaluable ayuda, tan generosa como rigurosa; a Jorge Walter por su paciente lectura de los borradores, y fundamentalmente por su confianza y aliento; a mis compañeros de la revista Doxa y de la Maestría en Administración Pública, en especial a María Pita, Mariana Alonso, María Inés Pacecca, María Isabel Zuleta, Liliana Raggio, Andrea Catenazzi, Stella Escandell, Mónica Padlog, María Inés Alfaro y Jorge Depetris. A la revista Realidad Económica que me brindó la oportunidad de difundir mi trabajo. A Cecilia Senén González, Nomi y Gregorio Sitrin, Ester Hanono, Martina y Luciana Miravalles, Silvina Reinaudi, Fabián Polosecki y Luis María Herr por haberme acompañado y apoyado en tantas ocasiones.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. LA PRESTACION ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y SOLUCIONES HISTÓRICAS	12
2.1 LOS SERVICIOS FERROVIARIOS. DE LA CREACIÓN A LA NACIONALIZACIÓN.....	12
2.1.1 <i>La gestión estatal de servicios públicos</i>	14
3. EL CUESTIONAMIENTO DE LA ACCIÓN ESTATAL. LA SOLUCIÓN PRIVATIZADORA	17
3.1 DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PRIVATIZACIÓN. ALGUNAS ACLARACIONES IMPRESCINDIBLES PARA SEGUIR.....	19
4. LA ARDUA MARCHA DE LAS TRANSFERENCIAS	28
4.1 LOS PRIMEROS TRASPASOS. LOS OBSTÁCULOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA DE SORTEAR OBSTÁCULOS.....	31
4.1.1 <i>El corredor Rosario-Bahía Blanca</i>	31
4.1.2 <i>El Ferrocarril General Urquiza</i>	33
4.2 LA SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO.....	35
4.2.1 <i>El ferrocarriles Mitre</i>	36
4.2.2 <i>El ferrocarril San Martín</i>	37
4.3 LOS ÚLTIMOS SECTORES DE LA RED.....	39
4.3.1 <i>El ferrocarril Roca</i>	39
4.3.2 <i>La asignatura pendiente. El ferrocarril Belgrano</i>	40
4.3.3 <i>El único paso atrás en la privatización: El ramal Buenos Aires-Mar del Plata</i>	42
4.4 LA PRIVATIZACIÓN QUE "CARECE DE ANTECEDENTES EN EL MUNDO". LOS SERVICIOS METROPOLITANOS DE PASAJEROS.....	46
5. LAS <<EXTERNALIDADES>> DEL INGRESO AL MERCADO. EL LEVANTAMIENTO DE LOS SERVICIOS INTERURBANOS DE PASAJEROS	54
6. EL PROCESO INTRABUROCRÁTICO	59
6.1 DE CÓMO SORTEAR LAS CONTROVERSIAS EN EL SENO DEL ESTADO (O <<NO HAY PEOR SORDO QUE EL QUE NO QUIERE OÍR>>).....	59
6.2 EL DESTINO DE FERROCARRILES ARGENTINOS.....	63
7. LA AGENDA POST-PRIVATIZACIÓN. EL CONTROL DE LOS SERVICIOS PRIVATIZADOS	65
7.1 DEL ANTIESTATISMO A LA NECESIDAD DE REGULACIÓN ESTATAL.....	65
7.2 LA EXPERIENCIA ARGENTINA.....	69
7.2.1 LAS PRIMERAS AGENCIAS DE CONTROL DE LOS SERVICIOS DE CARGAS DE LARGA DISTANCIA.....	71
7.2.2 EL CONTROL DE LOS SERVICIOS METROPOLITANOS DE PASAJEROS.....	74
7.2.3 LA (¿ÚLTIMA?) REFORMULACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE CONTROL.....	76
7.2.3.1 <i>Los aspectos del servicio sometidos a control y el ejercicio de los controles</i>	79
7.2.3.2 <i>La información para el control y la rendición de cuentas</i>	84
7.2.3.3 <i>Los derechos de los usuarios</i>	86
7.2.3.4 <i>La aplicación de sanciones</i>	88
7.3 LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN DISCUSIÓN.....	89
7.4 DE LOS PROBLEMAS TEÓRICOS A LAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN ARGENTINA.....	96
8. LA PRESTACIÓN PRIVADA DE LOS SERVICIOS	99
8.1 EL DESEMPEÑO DE LOS OPERADORES PRIVADOS.....	99
8.1.1 <i>Los servicios interurbanos de cargas</i>	99
8.1.2 <i>Los servicios metropolitanos de pasajeros</i>	102
8.2 LAS DEMANDAS POR LA RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS.....	104
8.2.1 <i>Los lineamientos de la renegociación de los servicios interurbanos de cargas</i>	104

8.2.2 La redefinición de los contratos de los servicios metropolitanos.....	109
9. CONCLUSIONES.....	120
ANEXO I CUADROS Y GRAFICOS.....	132
Cuadro 1 Transferencias del transporte interurbano de cargas.....	133
Cuadro 2 Adjudicaciones de los ramales metropolitanos.....	133
Cuadro 3 Integración de los concesionarios de los servicios interurbanos de cargas.....	134
Cuadro 4 Concesión de los servicios urbanos y suburbanos de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Consorcios que presentaron ofertas, por líneas.....	135
Cuadro 5 Concesión de los servicios urbanos y suburbanos de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Integración de los consorcios oferentes.....	136
Cuadro 6 Extensión de la red concedida y de los servicios operados en 1998 según operador.....	137
Gráfico Nº 1 Organigrama de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.....	138
ANEXO II. ACERCA DE ESTE TRABAJO (APUNTES TEÓRICO METODOLÓGICOS)..	140
REFERENCIAS.....	144
Bibliografía citada.....	144
Fuentes documentales citadas.....	146
Normas, reglamentaciones, informes y dictámenes de los organismos estatales participantes de la privatización, regulación, control y renegociación de los contratos.....	147
▪ Leyes.....	147
▪ Poder Ejecutivo Nacional.....	147
▪ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.....	147
▪ Secretaría de Transporte.....	148
▪ Ferrocarriles Argentinos.....	148
▪ Auditoría General de la Nación.....	148
▪ Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones.....	148
Fuentes periodísticas citadas.....	148
Entrevistas realizadas.....	148

1. INTRODUCCIÓN

La reestructuración de los ferrocarriles llevada a cabo en Argentina a partir de 1989, en el marco de la Reforma del Estado, transformó las modalidades de gestión que había tenido este medio de transporte durante casi cinco décadas. Uno de los rasgos más destacados de este cambio fue la concesión de la mayor parte de la red a operadores privados, y la consecuente redefinición del rol del estado respecto del servicio, el cual abandonó las tareas relacionadas con la prestación para reemplazarlas por las de regulación de la gestión de los concesionarios y por el financiamiento parcial de una porción de la red. En este trabajo nos proponemos analizar el conjunto de políticas a través de las cuales se concretan estos cambios.

La transferencia de servicios públicos del estado al sector privado implica una redistribución de funciones entre estado y sociedad. Aunque esta redistribución es el aspecto más visible no es la única modificación que se produce. También ocurren cambios menos evidentes pero no menos importantes como resultado de la adecuación del funcionamiento de los servicios a una nueva racionalidad.¹ En otros términos, los reacomodamientos en las formas institucionales y en las modalidades de gestión no son neutrales respecto de las formas de articulación y promoción de intereses individuales y colectivos e implican que algunos grupos podrán definir y promover mejor sus intereses y otros se verán perjudicados. En consecuencia, es posible afirmar que a privatización de empresas públicas, más allá de las causas inmediatas que le dan origen y de la reconfiguración del aparato estatal que induce, forma parte de una reforma de la sociedad en la que se alteran los intereses y las instituciones económicas y políticas y se disminuyen las expectativas sociales en relación con las responsabilidades del estado (Feigenbaum y Henig, 1994), a partir de una nueva definición de los aspectos de la vida social que contarán con garantía estatal y aquellos otros que quedarán librados al mercado y a las posibilidades de operar en él que tengan a él los distintos individuos.

¹Seguimos a Oszlak (1997), quien hace referencia a tres tipos de vínculos que caracterizan a la relación Estado-sociedad. Además del plano funcional de división del trabajo entre estas dos esferas, el autor señala un plano material donde se dirime la distribución del excedente social y un plano de la dominación que refiere a la correlación de poder.

En el caso específico de las redes de servicios básicos -entre los que se cuenta el ferrocarril- la gestión estatal había consolidado formas de socialización difusa de los costos de su funcionamiento. En sentido contrario, la privatización permitiría individualizar a los clientes que deben afrontar los costos de mantener aquello que usan. Esta redefinición de los usuarios como clientes vinculados por una relación mercantil con los prestadores es la contracara del pasaje del rol de prestador al de regulador por parte del estado y supone una nueva configuración de los sujetos que forman parte de la relación de provisión de los servicios y una nueva ecuación entre costos y beneficios a cargo de tales sujetos. A la vez, la nueva figura del cliente supone que accederá a los servicios sólo aquél que tenga recursos para adquirirlos en el mercado.

Para aproximarnos a los problemas involucrados en estas transformaciones, nos proponemos reconstruir la racionalidad² que guió la privatización de Ferrocarriles Argentinos. Nos preguntamos cómo se fueron articulando las razones e intereses que dotaron de sus rasgos específicos a la política de privatización de ferrocarriles y qué objetivos explícitos e implícitos impulsaron la acción del estado durante este proceso. Por otra parte, nos interesa revisar qué características tiene el nuevo rol que asume el estado, luego de haberse desligado de la responsabilidad de gestión de Ferrocarriles Argentinos; qué tareas delega, cuáles mantiene y qué nuevas funciones asume. Finalmente, en qué medida este nuevo rol resulta de las razones, intereses, objetivos explícitos e implícitos que impulsaron el proceso de privatización.

Consideramos que estos interrogantes pueden servir de itinerario para interpretar las nuevas formas de prestación de los servicios y las garantías que se pierden o se mantienen a partir de su privatización. A la vez, esta reflexión puede constituir un aporte para el análisis de la lógica compleja que subyace a la política de privatización de los servicios públicos y a la redefinición del estado, de sus vínculos con la sociedad y de las relaciones entre distintos grupos sociales que subyacen a la privatización y a las reformas estructurales. Somos conscientes de que un análisis de caso no es suficiente para extraer conclusiones generales acerca de las características del estado post-reforma, pero, en la medida en que el caso se inscribe en un contexto histórico que le da sentido y atiende a las lógicas de acción de los protagonistas -voluntarios y obligados- del proceso

²Entendemos que la racionalidad de una política estatal es producto de una construcción en la que participan diversos actores estatales y no estatales ubicados de manera desigual y con cuotas diferenciales de poder como para hacer valer sus intereses (Raggio, 1997).

de transformación del servicio, constituye una "punta de iceberg" de los cambios estructurales implicados en la Reforma del Estado y las privatizaciones.

La reconstrucción de la privatización de los servicios ferroviarios evidencia la confluencia de objetivos técnicos, ideológicos, económicos y políticos explícitos e implícitos que irán cobrando mayor importancia o quedando relegados a lo largo del desarrollo del proceso, en función del peso relativo de los intereses de diversos actores involucrados y del modo en que se engarzan con las prioridades políticas. La hipótesis que guía el trabajo es que *los rumbos de la privatización y de la reconfiguración del rol del estado estuvieron signados por la voluntad política de redefinir rápidamente el rol del estado*. Una consecuencia inmediata de esta modalidad de implementación de la privatización fue la falta de definiciones claras acerca de los límites a la acción empresaria durante los procesos de licitación y transferencia del sector. A su vez esta falta de definición favoreció la presentación de ofertas destinadas a ganar posiciones en los concursos sin suficiente sustento en cuanto a sus posibilidades de concreción, con la convicción de que podrían renegociarse durante la vigencia de la concesión, tal cual sucedió posteriormente.

La lógica de gestión de las transferencias de los ramales que se fue delineando produjo también reacomodamientos significativos en la configuración del aparato estatal, ya sea porque algunas agencias fueron fuertemente cuestionadas por las "desprolijidades" cometidas en la gestión, porque se eludieron las posturas que dentro del propio aparato estatal objetaban algunas decisiones y demoraban la culminación de los procesos, porque se crearon agencias ad-hoc para acelerar las privatizaciones y, finalmente, porque fue necesario crear un esquema de control que permitiera institucionalizar la relación entre el estado y los nuevos operadores de los servicios.

A partir de la revisión del caso es posible reconocer los rasgos de una forma conflictiva -y aún inacabada- de ejercicio del rol regulador del estado. Uno de los puntos más destacados en este sentido fue el significativo desfasaje temporal entre la privatización de los distintos ramales y la posterior conformación de los organismos de control y definición de los parámetros de calidad de los servicios exigibles a los prestadores privados. Si se considera el contexto de crisis en el que se iniciaron las privatizaciones es fácil interpretar la falta de previsión de estos aspectos. Pero la urgencia política por avanzar en la reforma del estado y la necesidad de generar condiciones atractivas para los inversores privados resultaría en una fuerte limitación para que se consolidase un esquema de control de los servicios y, lo que es más

importante, recortaría los márgenes para establecer criterios de defensa de los derechos de los usuarios y de calidad y accesibilidad de los servicios.

La institucionalidad regulatoria se fue constituyendo “por adición” en función de un contexto político cambiante, lo que ha impedido la consolidación de instituciones con recursos adecuados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios que, por otra parte, no están claramente establecidas. La contracara de esta debilidad se tradujo en una etapa de gestión privada caracterizada básicamente por la inobservancia de las cláusulas contractuales por parte de la mayoría de las empresas. Paradójicamente los incumplimientos de los concesionarios reforzaron con <<la fuerza de los hechos>> su posición y lograron forzar una renegociación integral de los contratos en muy pocos años de gestión.

La constitución y funcionamiento del esquema regulatorio de los servicios ferroviarios se aparta significativamente de las recomendaciones de la literatura y la experiencia internacional en la materia, que indican crear los entes y marcos regulatorios previamente a la privatización; garantizar la autonomía de los órganos reguladores; contar con normas claras, coherentes con la capacidad administrativa de los reguladores y comprensibles para los usuarios y con un conjunto de sanciones claras y de severidad creciente a aplicar en casos de incumplimientos para que la regulación de las empresas privatizadas resulte exitosa. Sin embargo, la brecha entre este <<deber ser>> de la regulación estatal y nuestro caso de análisis no puede explicarse sólo en función de limitaciones técnicas. Si algo muestra la complejidad de la reestructuración ferroviaria -y la contraposición de los intereses de los actores, voluntaria o involuntariamente involucrados, es la imposibilidad de hallar una solución “neutral” en la que el control estatal se sustente exclusivamente en criterios técnicos, y en la que no haya ganadores y perdedores. Suscribimos aquí la afirmación de Michael Reagan (1987) quien plantea que *“las cuestiones importantes en la regulación no son simplemente instrumentales, sino que involucran diferentes puntos de vista, intereses y criterios relativos a lo que debe lograrse, no simplemente cómo”*, lo que supone que deben articularse consensos sociales en torno de los compromisos que debe asumir el prestador de una actividad considerada servicio público, la rentabilidad “adecuada” del mismo, el alcance de los derechos de calidad y accesibilidad de los usuarios, la garantía del patrimonio público. En otros términos, la capacidad regulatoria estatal depende fundamentalmente de definiciones políticas acerca de los límites que se impondrán al mercado en gestión de actividades de gran impacto público, definiciones que

constituyen las condiciones de posibilidad de que los organismos específicos se consoliden y cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus tareas.

Siguiendo la perspectiva de análisis de políticas estatales propuesta de Oszlak y O'Donnell (1982), nos proponemos analizar la dinámica específica del proceso de privatización de los ferrocarriles en la Argentina, dinámica dada por las características específicas de la actividad y, fundamentalmente, por las relaciones entre los actores involucrados en la privatización y sus capacidades de incidir en sus orientaciones. Concretamente, se trata de reconstruir el proceso social tejido alrededor del planteo de la problemática del funcionamiento de Ferrocarriles Argentinos, los diagnósticos acerca de los problemas, la solución privatizadora para estos problemas y la reconfiguración de las relaciones entre instancias estatales y actores no estatales y entre distintos grupos sociales que esta solución induce.

En función de este objetivo, en la primera parte del trabajo revisaremos brevemente los motivos que justificaron la prestación estatal de servicios públicos y las principales características de esta modalidad de gestión, atendiendo a algunos problemas teóricos y políticos del desarrollo de estos servicios -y especialmente de los ferrocarriles- y a las formas en que éste se vinculó con el proceso de ampliación del estado. Seguidamente, nos ocuparemos de las razones que llevaron a la crisis de las modalidades de prestación estatal de los servicios, hasta llegar al momento en que los problemas de estas actividades se convierten en **cuestión socialmente problematizada**. Siguiendo a los autores mencionados nos detuvimos en el análisis "*del periodo previo al surgimiento de la cuestión [para...] aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión*".³ Aquí identificaremos los orígenes del proceso de transformación estructural del estado, atendiendo a los problemas a los que estas transformaciones intentan responder.

Una vez identificada la definición del problema y las características del contexto en el que este problema se transforma en cuestión socialmente problematizada, nos centraremos en el análisis de las *tomas de posición* que asume el estado para *resolver* la cuestión en el caso que nos ocupa. Atendemos a las posturas que asumieron diversas

³ Este análisis contribuye a reconocer "*el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política.*"

agencias estatales participantes del proceso de privatización, las relaciones formales e informales que entablan entre sí y con actores no estatales y los recursos que se despliegan, la capacidad que cada uno tiene de incidir sobre los acontecimientos, los acuerdos y disputas que se producen y los intereses y objetivos que prevalecen en cada una de las etapas como consecuencia de las estrategias de los actores. Este seguimiento supone dos planos de análisis: un proceso social -en el que se concreta la relación entre estado y sociedad y otro proceso intraburocrático de reacomodamientos y reestructuraciones al interior del aparato del estado, que se relaciona con el primero, pero que tiene su especificidad. La articulación de estos dos niveles es significativa para abordar un último aspecto: los vínculos entre las nuevas formas institucionales (sus alcances y límites, los recursos de que disponen, los problemas que enfrentan, los déficit que sufren) y las nuevas relaciones entre estado, concesionarios y usuarios que resultan de la privatización. En este punto nos interesa reflexionar acerca del modo en que se constituyó el nuevo rol regulador del estado y acerca de las consecuencias que tiene esta configuración específica. Trataremos de realizar una interpretación de las modalidades y aspectos específicos de la regulación -qué tipo de aspectos quedan sometidos a regulación, con qué criterios se llevan adelante estas tareas, qué recursos cuentan los organismos que participan de estas tareas- para responder a la pregunta acerca de la lógica a la que responden las prácticas regulatorias.

2. LA PRESTACION ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y SOLUCIONES HISTÓRICAS

2.1 LOS SERVICIOS FERROVIARIOS. DE LA CREACIÓN A LA NACIONALIZACIÓN

La historia de los servicios ferroviarios y de sus sucesivas transformaciones en Argentina ha sido escrita <<a la sombra>> de la historia del estado. En sus inicios fue uno de los aspectos paradigmáticos de la unificación del territorio y de la expansión y diversificación de la presencia del naciente estado nacional. Durante las décadas de 1860 y 1870 la red ferroviaria se extendió desde Buenos Aires hasta el conjunto de las zonas agropecuarias más importantes, al noroeste y oeste del país, jugando un importante papel en la configuración territorial, la generalización de las relaciones mercantiles y la adecuación al modelo agroexportador, favoreciendo así la homogeneidad del espacio nacional bajo una racionalidad capitalista.

Si bien la extensión de las trazas ferroviarias fue mayoritariamente resultado de emprendimientos privados, fue central el auspicio estatal manifestado en un conjunto de regulaciones y garantías.⁴ Ya iniciado el siglo XX, cuando las manifestaciones de agotamiento del modelo agroexportador obligaban a hallar equilibrios entre las pretensiones de las empresas transportistas y las de los productores agropecuarios que eran usuarios del ferrocarril, el estado modificó su modalidad de intervención respecto del servicio, tratando de fijar límites a la acción de las empresas del sector a través del control de sus tarifas. La crisis de 1930 marcó con claridad los límites de este patrón de acumulación y condicionó una reformulación profunda de las relaciones entre el estado, las empresas ferroviarias y los usuarios del ferrocarril. A lo largo de esta década, y en el marco de una rápida expansión y diversificación de la intervención estatal directa en la economía, se inició una política de nacionalización de inversiones británicas, entre ellas algunas líneas ferroviarias, que culminaría en 1947, con la adquisición de toda la red a

⁴El Estado nacional se comprometía a expropiar y transferir a los concesionarios las tierras linderas a las vías y se responsabilizaba ante los gobiernos provinciales y los usuarios del buen funcionamiento del

sus propietarios privados.⁵

La teoría económica justifica este tipo de intervención estatal en la economía en la existencia de **fallas de mercado**, o sea situaciones en las que el mercado es incapaz de proveer ciertos bienes de manera asignativamente eficiente. Los servicios públicos son un ejemplo típico de actividad en la que el mercado fracasa, porque su prestación a través de redes los convierte en **monopolios naturales**. En el caso específico de los ferrocarriles, los altos costos fijos de la infraestructura necesaria para que un tren pueda correr por las vías hacen que resulte ineficiente la existencia de competencia. Por otra parte, la importancia que tienen actividades tales como el transporte, las comunicaciones y la provisión de energía en la estructuración de la economía de una sociedad los vuelve propensos a producir **externalidades**. Además, la existencia de "economías de densidad", en función de las cuales el costo promedio de los servicios tiende a reducirse al aumentar la cantidad consumida por unidad de espacio, hace que un mismo servicio tenga precios muy diferentes en distintas zonas geográficas. Si en la sociedad se considera **meritorio** el propósito de mantener cierta equidad interpersonal (v.g. igual precio por igual servicio) la organización descentralizada propia del mercado no resulta adecuada (Coloma y Gerchunoff, 1992).

Pero la interpretación de la ampliación de los compromisos del estado y de la gestión estatal de los servicios públicos quedaría sesgado si la lectura se limita a estas nociones microeconómicas. En otros términos, el análisis de la ampliación de la actividad estatal requiere tomar en cuenta el proceso histórico de surgimiento y consolidación de un patrón de acumulación de capital basado en la producción estandarizada de bienes destinados al consumo de los propios trabajadores. Sin negar la centralidad del mercado como asignador de recursos en el corto plazo, se asumía la necesidad de mecanismos de estímulo y cierta redistribución de ingresos que fomentase el consumo masivo. En este marco la acción del estado se orientó fundamentalmente a apuntalar la producción y sostener el pleno empleo a través de mecanismos de distribución a favor de los salarios y a mantener de una red de servicios colectivos (salud, educación, transporte, agua corriente, correos, electricidad, gas, etc.) que también suponen formas de redistribución de recursos, de socialización de riesgos y responsabilidades, y que implicaron tanto una

servicio (Oszlak, 1980)

⁵ Existe una controversia de larga data acerca de si la nacionalización fue un acto de independencia económica o una forma de rescatar a fracciones de capital en crisis, controversia sobre la que no corresponde extenderse aquí. Para una exposición de estas posturas se pueden consultar los conocidos trabajos de historia del ferrocarril en Argentina de Ricardo Ortiz y Raúl Scalabrini Ortiz.

liberación parcial de la dependencia del mercado y de las obligaciones familiares (Lukes y García, 1999) como una descarga de parte del costo de reproducir la fuerza de trabajo que debía afrontar el capital.

Las expresiones institucional de estos equilibrios entre acumulación de capital y reproducción de la fuerza de trabajo fueron las variadas formas de ampliación del estado, que incluyen tanto los *Welfare States* europeos como el *New Deal* norteamericano y las formas particulares latinoamericanas, entre las que se cuenta la argentina.⁶ Más allá de las particularidades, las políticas de los estados de bienestar hicieron posible un crecimiento económico sin precedentes. A la vez, la ampliación de las funciones del estado y el crecimiento de su aparato constituyeron no sólo una plataforma de apoyo para la actividad económica, sino también el fundamento para la difusión de una ideología estatista justificatoria de la intervención constante (Cabo Martín, 1986) y para el surgimiento de visiones de armonía y de progreso indefinido que permanecieron virtualmente incuestionadas mientras duró su eficacia.

En este proceso el estado se constituyó a la vez en prestador y -al menos formalmente- en garante del acceso a los servicios por parte de todos los habitantes en su calidad de ciudadanos. La emergencia de esta categoría de ciudadanos-consumidores instituyó una de las principales formas de vinculación entre estado y sociedad y es uno de los núcleos implícitos del debate actual acerca del nuevo rol que deberá asumir el estado una vez transferida la gestión directa de los servicios públicos al sector privado.

2.1.1 La gestión estatal de servicios públicos

La formalización normativa de este nuevo vínculo entre estado ampliado y sociedad fue la extensión del alcance de las actividades consideradas *servicio público*. En su origen esta noción se refería a las funciones monárquicas clásicas del estado (defensa, justicia, policía). Al compás de la emergencia del estado-providencia se fue transformando para abarcar la provisión de servicios colectivos (salud, educación) y las grandes redes de infraestructura y servicios (correos, telecomunicaciones, transporte,

⁶ La especificidad de las experiencias latinoamericanas de ampliación del estado ha llevado a hablar de "versiones periféricas" de Estado de Bienestar (Thwaites Rey, Castillo, López, 1995), cuyos rasgos principales eran la intervención estatal en el plano productivo y el desarrollo de ciertas instituciones de socialización de la fuerza de trabajo a pesar de que la expansión estatal no resultó, como en los casos europeos, en la compatibilización entre capitalismo y democracia sino que, por el contrario, se caracterizaron por la inestabilidad política y la alternancia entre regímenes políticos dictatoriales y democráticos débiles.

energía, recolección de residuos, agua y cloacas, etc.) (López y Felder, 1996).

Desde un punto de vista jurídico, el **servicio público** alude a una finalidad de satisfacer necesidades de interés general.⁷ A partir de este objetivo se han formalizado las dimensiones que conciernen a esta figura jurídica. En primer término considera la naturaleza de la actividad; seguidamente atiende al sujeto que lo presta (el estado o terceros por su delegación); el fin y el objeto (se trata de actividades que tienen por fin satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva mediante prestaciones materiales, en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el usuario) y, finalmente, el régimen que lo regula (Sarmiento García, 1999).

Aunque nuestro trabajo no se centra en la perspectiva jurídica, nos interesa destacar especialmente tres elementos que los juristas coinciden en asociar al compromiso estatal con la vigencia del servicio público: se trata de los principios de *igualdad*, *continuidad* y *regularidad* (Groisman, 1995). Estos principios pueden ser entendidos como parte del reconocimiento político de la centralidad de las redes de servicios de infraestructura, tanto para el funcionamiento de la economía como para la reproducción de la fuerza de trabajo. A la vez, este reconocimiento era el principio que sustentaba el compromiso estatal de garantizar el acceso a los servicios.

En el caso específico de Argentina, la gestión del conjunto de redes de servicios de infraestructura fue uno de los rasgos del proceso de ampliación del estado. La provisión estatal de servicios básicos constituyó parte de una estrategia destinada a sortear obstáculos a la industrialización y a integrar a nuevos sectores sociales en el marco del cambio del patrón de acumulación de capital a que hacíamos referencia más arriba.

El intento de hallar equilibrios entre eficacia macroeconómica y cohesión social y territorial fue dando lugar a formas empresarias peculiares por sus modalidades de organización, los rasgos de sus plantas de personal, su <<cultura empresarial>>, el tipo de integración horizontal y vertical de actividades y sus relaciones con la administración central, con los sindicatos de la actividad y con los usuarios, entre otros. En otros términos, las **empresas estatales** que prestaban servicios de red operaban como un instrumento de redistribución que permitía formas de apoyo explícitas e implícitas a un conjunto de sectores sociales fundamentalmente a través de las tarifas, las contrataciones para la provisión de insumos y la ampliación de las plantas de

⁷Jèze asocia el servicio público con la satisfacción regular y continua de necesidades de interés general por parte de los agentes públicos mediante un régimen jurídico especial (Citado por Marafuschi, 1996).

empleados.⁸

Ferrocarriles Argentinos había sido un caso paradigmático de esta lógica basada en la capacidad estatal de realizar inversiones y fijar niveles tarifarios que no necesariamente guardaban relación con los costos empresarios, sino que más bien se orientaban a lograr objetivos relacionados con el apoyo a la acumulación de capital y la legitimación. La fijación de tarifas de manera incongruente con la estructura de costos de la actividad y la consecuente imposibilidad de solventar la producción del servicio ha sido uno de los aspectos que más atención académica y política ha generado. La literatura atribuye a esta insuficiencia de recursos -y explícita o implícitamente a la ausencia de voluntad o capacidad política para imponer niveles tarifarios acordes con estos costos- la inviabilidad de la gestión estatal de las empresas de servicios. En esta línea, algunos autores señalan que en Argentina la política de precios de los servicios se había transformado en un instrumento de regulación macroeconómica y especialmente durante las décadas de los '70 y '80 en una pieza de las estrategias anti-inflacionarias, lo cual hizo que muchas veces las tarifas se fijaran para hacer que su incremento impactara lo menos posible sobre los índices de precios (Coloma y Gerchunoff, 1992). Debido a decisiones gubernamentales, estas empresas trabajaban la mayor parte del tiempo con pérdidas y sin decidir autónomamente las cantidades producidas: dados los costos, subsidiaban a diversos sectores de la sociedad a través de las tarifas (Gerchunoff y Visintini, 1990).

Si bien el desbalance es innegable desde el punto de vista de la microeconomía empresaria, no se convirtió en un diagnóstico de la crisis de gestión estatal sino hasta mediados de la década de los '70, cuando, por diversas razones se agudizaron los problemas planteados por la prestación estatal de servicios públicos haciendo que la perspectiva privatizadora se transformara en una opción verosímil de resolución de éstos.

⁸Ver, entre otros, Coloma y Gerchunoff (1992) Boneo (1984), Carciofi (1990).

3. EL CUESTIONAMIENTO DE LA ACCIÓN ESTATAL. LA SOLUCIÓN PRIVATIZADORA

Durante la década del '70 las instituciones estatales de buena parte de los países capitalistas enfrentaban serias dificultades de financiamiento que trababan su rol mediador del conflicto social. A su vez, estas dificultades eran una señal de los límites de la modalidad de acción del estado que se había ido consolidando desde la segunda posguerra.

La garantía estatal de acceso a bienes y servicios para todos los habitantes había permitido transformar reivindicaciones políticas en derechos. De este modo, el proceso de asignación de recursos inherentes a este esquema aparecía autonomizado de la naturaleza capitalista de la sociedad, que no parecía poner límites a la pluralidad de demandas. Desde el estado no se hacía demasiado para interferir en estas presiones, logrando de este modo la apariencia de una instancia frente a la cual se diluían las diferencias inherentes a la ubicación en la estructura social (Macpherson, 1991). Pero en la medida en que las demandas satisfechas no hacían sino ampliar el horizonte de demanda, la dinámica del procesamiento estatal de demandas tenía por resultado un estado cada vez más costoso y más inefectivo para canalizar y neutralizar el descontento social, a la vez que crecientemente incompatible con la lógica capitalista de la sociedad de la que forma parte (Capella, 1997).

En Argentina, la temprana expresión del agotamiento de esta forma de estado fue el quiebre institucional producido en 1976. Mientras se instalaba en la agenda pública el cuestionamiento al rol empresario del estado y la necesidad de avanzar hacia un **estado subsidiario**, como parte de un programa de reestructuración integral de la organización de la sociedad⁹, se generalizaron los mecanismos de subsidio a fracciones de capital a través de grandes obras, privatizaciones periféricas, toma de créditos externos que convirtieron a las empresas públicas en instrumentos clave de una estrategia de apoyo al desarrollo de los grupos económicos (Oszlak, 1994).

⁹Sobre este tema son clásicos los trabajos de Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) y Schvarzer (1986).

El discurso privatista de la dictadura militar no se tradujo en un achicamiento del tamaño del aparato estatal ni resultó en reducción de gastos o mayor eficiencia en la gestión. Sin embargo, los resultados de este período fueron significativos en términos de *“la creación de un consenso generalizado sobre la necesidad de reducir el tamaño y las funciones del Estado, especialmente las referidas al manejo de empresas [pese a que] no llegamos a lograr plenamente los objetivos que nos habíamos propuesto”* como lo afirmaba el entonces ministro de Economía y protagonista de esta estrategia, Martínez de Hoz.¹⁰

Así, este momento marcó un hito en la transformación de las instituciones estatales en espacio de valorización de fracciones de capital favorecidas por distintos mecanismos de subsidio y transferencia de recursos. Para las empresas públicas, el saldo de la época fue una vinculación más estrecha con las firmas proveedoras de bienes y servicios, la tercerización de parte de sus actividades, el deterioro de sus capacidades técnicas y organizativas y el fuerte endeudamiento externo, factores que en conjunto signaron la irreversibilidad de su crisis financiera y de gestión.

Con la reinstauración de la democracia en 1983, el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín planteó la necesidad de democratizar y hacer transparente la administración, en aras de corregir el desbalance de poder producido por la dictadura. En ese momento era generalizada la idea de que los problemas de la administración pública eran consecuencia de los yerros del gobierno militar y que podían subsanarse redefiniendo las orientaciones políticas del aparato estatal. Se afirmaba la voluntad de mantener en la órbita estatal a las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales.¹¹ Sin embargo, los intentos de racionalización tuvieron resultados desalentadores, jaqueados por una situación macroeconómica crítica, por restricciones presupuestarias crecientes y por la irresolución del problema del endeudamiento externo. A la vez, estas dificultades contribuyeron a revertir las expectativas de mejorar el desempeño de las empresas públicas y la calidad de los servicios. En el marco del Plan Austral¹² se transfirieron los intereses de la deuda de las empresas públicas al Tesoro Nacional, pero se les restringió el apoyo financiero y de esta forma se aceleró su descapitalización y deterioro. Para la misma época se empezaron a explorar opciones de participación del capital privado en

¹⁰Bases para una economía moderna, 1976-1980, citado por Schwartz (1986).

¹¹Decreto 414, 30-1-84.

¹²El reemplazo del ministro de Economía Bernardo Grinspun por Juan Sourrouille en 1985 y la posterior implementación de este plan de estabilización expresó el abandono de las intenciones de superar la crisis económica mediante la rectificación de los errores cometidos por la dictadura.

la gestión de algunos servicios públicos. En el caso específico de los ferrocarriles, el proyecto de reestructuración elaborado por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos recortaba las atribuciones de la empresa a la prestación del servicio suburbano de pasajeros y al control del tráfico. Se constituirían otras dos empresas que explotarían el servicio de cargas y el interurbano de pasajeros. No se venderían los activos, y se trataría de lograr el aporte de capital por parte de empresarios a quienes se les ofrecía asociarse a la explotación del servicio. Ferrocarriles Argentinos contribuiría a las nuevas sociedades con el material rodante, arrendaría el uso de las vías y cobraría por el mantenimiento del material rodante (Arango, 1990). Este plan, como el resto de las propuestas de privatización de empresas públicas no llegó a concretarse, tanto por el escaso interés demostrado por los empresarios como por la resistencia política y gremial. Sin embargo, el problema de la ineficacia del estado y su responsabilidad por la crisis se instaló como un tema clave de la agenda de cuestiones socialmente vigentes y dio lugar a diagnósticos según los cuales la ineficiencia y el costo excesivo de la burocracia eran el origen tanto de la baja calidad de las prestaciones como de la inestabilidad macroeconómica, evidenciada en una inflación creciente. A partir de estos diagnósticos, comenzaron a perfilarse como opciones de política estatal expresiones ideológicas que habían atribuido al estado -en particular a su tamaño- la responsabilidad por los males económicos y que habían sido minoritarias durante décadas.

3.1 DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PRIVATIZACIÓN. ALGUNAS ACLARACIONES IMPRESCINDIBLES PARA SEGUIR

A partir de la década de los '70 y '80, la privatización de activos públicos se presentó como la solución radical frente a los problemas de la gestión estatal y a los magros resultados de las estrategias más tradicionales de racionalización y fue una política masivamente adoptada para responder a la crisis de las modalidades de intervención del estado en el marco de los esquemas de bienestar. Desde este punto de vista, no se trata de enfrentar las <<patologías burocráticas>> mediante la reforma de las estructuras, funciones, normas y actitudes burocráticas, sino de dejar actuar a las fuerzas del mercado a las que se les atribuyen virtudes de eficiencia, innovación y posibilidad de elegir entre opciones diversas (Haque, 1996).

En términos genéricos la privatización puede definirse como la transferencia de activos y servicios de manos públicas a privadas. Esta amplia noción incluye un rango

de modalidades y criterios referidos al tipo de actividades que se transfieren (empresas industriales o de servicios, en mercados competitivos o en situación de monopolio natural), los destinatarios que los recibirán (pequeños propietarios o grandes grupos económicos, capitales nacionales o externos) y las formas elegidas para hacerlo (venta de acciones, venta total, gerenciamiento, concesiones, ventas directas, licitaciones) (Thwaites Rey, 1994). También supone una variedad considerable en los resultados que explícita o implícitamente se pretende alcanzar, entre éstos el tipo y grado de cambios que se introducen en las responsabilidades y el gasto estatales. Los objetivos usualmente explícitos para justificar la privatización de activos públicos refieren al perfeccionamiento del rendimiento económico de los activos afectados; la despolitización de las decisiones económicas; la generación de recursos para el presupuesto público; la reducción de los desembolsos públicos, de las exigencias impositivas y de endeudamiento; la reducción del poder de los sindicatos del sector público; la promoción del capitalismo popular mediante el más amplio reparto de activos a través de la venta de acciones al público (Moharir, 1989).

En función de algunos de estos objetivos es posible reconocer un conjunto de preocupaciones estrechamente ligadas con los condicionantes impuestos por el contexto histórico. En América Latina en general, y en Argentina en particular, cobraron especial relevancia propósitos relacionados con la necesidad de sortear la crisis en la que estaban sumidos estos países.

Hacia fines de la década de los 80 la estrechez fiscal aparecía como un factor de deterioro de los servicios virtualmente imposible de eludir. La falta de recursos impedía que el estado realizar inversiones necesarias para mejorar su funcionamiento. Específicamente en el caso de ferrocarriles se explicaba que la ineficiencia organizativa y la obsolescencia de la infraestructura y de los materiales ferroviarios se tornaban un problema irresoluble en razón de la imposibilidad del estado de encarar la modernización, así como de seguir financiando el déficit (Menem, Dromi, 1990).

Según el diagnóstico oficial del momento la ineficiencia de las empresas estatales constituía una de las causas principales de la crisis y su privatización era la <<solución de fondo>> necesaria para enfrentar la crítica situación imperante y **reordenar la economía**.¹³ Cuanta más velocidad se imprimiera a la privatización, más rápido se

¹³Carciófi (1990) desarrolla la diferencia entre estabilización y reforma estructural de los sistemas que integran el Estado. Por su parte, Schwartzer (1993) explica que pese a que no existe un vínculo necesario entre reforma estructural y equilibrio macroeconómico, éste se constituye gracias a los lazos entre

alcanzaría la estabilidad. Por una parte, los recursos provenientes de la venta de las empresas estatales ayudarían a reequilibrar las cuentas a enfrentar los problemas derivados del endeudamiento externo.¹⁴ Por otra, la situación de quiebra financiera del sector público requería atraer capitales privados que, además de contribuir al logro de la estabilidad macroeconómica- en el plano específico de la prestación de los servicios, permitirían llevar adelante planes de inversión considerados impostergables. A la vez, ganar la confianza de los inversores requería dar muestras de compromiso con el modelo liberal en auge. En consecuencia, la política de privatización era uno de los medios destinados a generar credibilidad política y condiciones favorables para posibles inversores. En consecuencia, la **urgencia** gubernamental originada en *“la necesidad política de hacer comprender a la comunidad local y extranjera la voluntad de alcanzar esta transformación, siendo más importante concluir el proceso que desarrollar previamente todos los instrumentos”* (Makón, 1994)¹⁵ no puede dissociarse de la necesidad de **emitir señales políticas** destinadas a vencer las resistencias que el pasado del peronismo generaba en el mundo de los negocios (Thwaites Rey, 1994) en un escenario que hacía necesario demostrar la capacidad gubernamental de retomar el control sobre la economía.

El contexto en el que se inició la política de transferencia de empresas públicas era lo suficientemente conflictivo como para que las opciones **pragmáticas** que asociaban la privatización con la salida de la crisis y con la renovación de la confianza política incidieran considerablemente y otorgaran gran peso a este tipo de visiones centradas en preocupaciones de orden fiscal, en cuyo marco difícilmente pudieran contemplarse problemáticas sectoriales en forma prioritaria (Müller, 1994).

En línea con este tipo de argumentos, la Ley 23.696 de Reforma del Estado sancionada en 1989 destacaba *“la carencia de recursos”* y el notorio deterioro de las empresas públicas *“mal administradas”*, con *“cuadros económico-financieros graves”*, *“déficit acumulados y crecientes”* y *“servicios ineficientes”*. De acuerdo con el diagnóstico que hacía el entonces ministro de Obras Públicas, Roberto Dromi (1997), quien conduciría la primera etapa del proceso de transferencia de activos públicos, las

privatización, reducción del déficit público y estabilidad que permeaban el imaginario colectivo y que determinaron el masivo consenso logrado por estas políticas.

¹⁴ Si bien es cierto que la venta de activos públicos permite cubrir provisionalmente los déficits fiscales sin aumentar la carga impositiva, utilizar las privatizaciones para financiar gastos corrientes es lo mismo que obtener préstamos, con lo cual sólo se posterga pero no se elimina la necesidad de ajustes fiscales futuros (Devlin, 1993).

¹⁵ Marcos Makón se desempeñaba como Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del

empresas estatales eran el sector más crítico que demandaba al estado "*un gran esfuerzo financiero*". Al amparo de este diagnóstico, la gravedad de la crisis se convirtió en el factor que legitimaba la celeridad en los traspasos.

Sin embargo estos objetivos no fueron los únicos que participaban de la definición del **problema de las empresas públicas** ni de los diagnósticos para responder a él. En consecuencia, limitar la interpretación a los objetivos económicos y políticos de corto plazo puede opacar la magnitud y el alcance temporal de las transformaciones involucradas en la privatización de los servicios públicos iniciada en 1989.

A la par de los condicionamientos coyunturales, aparecían también dimensiones de tipo **técnico e ideológico** que, con distintos fundamentos, fueron delineando criterios normativos sobre los límites deseables de la actividad estatal.

Por una parte, la privatización se asocia a un conjunto de nociones que podemos calificar como **perspectivas técnicas** inspiradas en la microeconomía, que presentan a la transferencia al sector privado como un instrumento para mejorar el funcionamiento de las prestaciones. En general, atribuyen las deficiencias en la gestión de las empresas públicas a la falta de claridad en la definición de los objetivos empresarios y a la falta de incentivos para la obtención de beneficios.¹⁶ La privatización se presenta entonces como una respuesta técnica a vicios que hacen casi inevitable la mala asignación de los recursos (ineficiencia) y mala calidad de los servicios prestados (ineficacia). Como contrapartida, se acepta que las empresas privadas tienen mayores incentivos para la búsqueda de la eficiencia, y, consecuentemente, la transferencia de las empresas redundaría casi inmediatamente en una mejora de la organización y de la calidad de las prestaciones. A la vez, la gestión privada generaría una asignación de responsabilidades más transparente: mientras los propietarios y agentes privados se centran en lograr una asignación de los recursos lo más racional posible desde el punto de vista económico, el estado tiene como único objetivo resguardar contra las consecuencias no deseadas de la distribución de recursos vigente. Entonces, la declinación de la responsabilidad estatal no sólo permitiría mejorar el funcionamiento de los servicios, sino que el funcionamiento de la propia administración pública se vería beneficiado mediante la declinación de su responsabilidad respecto de algunas actividades (Feigenbaum y

Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

¹⁶Torre y Gerchunoff (1988) expresan esta postura cuando explican que las empresas públicas, al no estar obligadas a obtener beneficios, carecen de incentivos para minimizar costos a través del aumento de la eficiencia productiva. Para una discusión de los problemas de definición de la eficiencia y de los objetivos de las empresas públicas ver Boneo (1984).

Henig, 1994).

En la presentación política de las privatizaciones se apelaba a estos argumentos cuando se afirmaba que *“la privatización no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para lograr un fin, una herramienta de trabajo que en sí misma no es buena ni mala, sino neutra”*.¹⁷

En los fundamentos de la Reforma del Estado se exhibía específicamente a la empresa Ferrocarriles Argentinos como *“el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia”* (Menem y Dromi, 1990). Se diagnosticaron fallas en la organización empresarial que suponían una estructura de costos imposible de sostener con ingresos propios y que obligaban a un apoyo permanente del Tesoro Nacional. A esto se agregaba la obsolescencia de la infraestructura y los materiales y la imposibilidad del estado, tanto de encarar la modernización como de seguir financiando el déficit. La falta de aportes del Tesoro para el mantenimiento agravaba su deterioro y requería mayores recursos. Desde esta perspectiva el desequilibrio económico de la propia empresa y los problemas fiscales que se le asocian respondían a criterios erróneos de gestión que típicamente se producen en el estado y que impiden un uso racional de los recursos. La privatización es, entonces, el instrumento orientado a resolver este tipo de problemas.

Algunas de estas dimensiones se expresan en la sanción del Decreto 666/89¹⁸ que estableció medidas coyunturales destinadas a *“racionalizar gastos y disminuir las necesidades de financiamiento”*, incrementando los ingresos, revisando los planes de inversión y limitando las frecuencias de los servicios de pasajeros, tanto urbanos como interurbanos. Con un alcance temporal mayor proponía medidas destinadas a *“aumentar la participación modo ferroviario en el tráfico carga y pasajeros”* para lo cual se encararía un plan de recuperación empresarial con participación de capitales privados. Disponía específicamente la concesión del ramal Delta-Borges, el corredor Rosario-Bahía Blanca, los servicios Buenos Aires-Mar del Plata, Buenos Aires-Rosario y otros corredores secundarios, además de abrir paso a la inversión privada en algunas actividades colaterales.¹⁹ En función de los lineamientos mencionados, se facultaba al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de autoridad de aplicación, a subdividir la red y preparar los pliegos de convocatoria a licitación pública para

¹⁷Discurso del Senador Eduardo Menem en apoyo del proyecto oficial. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 26/27 de julio de 1989. Citado por Iazzeta (1997).

¹⁸ Se trata de uno de los decretos-planes anexos a la Ley de Reforma del Estado, de ejecución de las disposiciones de ésta para Ferrocarriles Argentinos.

¹⁹Estas son expendio de boletos, servicio de encomiendas, mantenimiento y provisión de equipos.

conceder los servicios.

Según se desprende del supuesto de ineficiencia estatal en que se apoyan estas perspectivas, un proceso de implementación en el que el propio responsable de los problemas debe llevar adelante las políticas correctivas no estaría exento de dificultades. El compromiso de los máximos niveles políticos con la estrategia privatizadora constituía, entonces, la posibilidad de eludir las típicas trabas de la gestión burocrática. Con esta voluntad fundante, se trataría de especificar las condiciones bajo las cuales las distintas herramientas de privatización funcionarían mejor.

De este modo, al circunscribir a la privatización dentro del marco de los problemas de gestión, el debate queda reducido a una discusión experta acerca de la mejor elección de estrategias y del uso correcto de tecnologías y sustrae las controversias acerca de los fines.²⁰ En estrecha relación con la elusión de la discusión acerca de los fines, se deja fuera también la problemática de la reasignación de costos y beneficios entre distintos grupos sociales inducidos por el recorte del aparato estatal.²¹

Pese a que los argumentos relacionados con la ineficiencia de la gestión estatal tenían fuerte asidero en el funcionamiento de las empresas públicas y las manifestaciones de la crisis eran indudables, estos criterios no fueron los únicos esgrimidos inicialmente para validar la transferencia de los servicios al sector privado ni serían la única preocupación que predominaría en estos procesos.

Las propuestas de privatización no necesariamente han sido ajenas a la discusión acerca de fines y opciones valorativas a alcanzar a través de su instrumentación. Desde mediados de la década de los '70 habían cobrado auge perspectivas que entendían que los compromisos políticos del estado de bienestar habían generado expectativas contradictorias con la lógica de funcionamiento capitalista, y que, por lo tanto, debían reencauzarse para superar la crisis de gobernabilidad en la que el sistema estaba sumido

²⁰ Iazzetta (1997) trata extensamente la forma [no técnica] en que opera el discurso que limita la privatización a una cuestión técnica. El autor afirma que en el caso argentino, presentar la privatización como "única solución" restringió el debate a los medios y dejó fuera los fines. Así, la discusión sobre la redefinición del rol del Estado se encauza en un sentido que aparece como "necesario", cuando no "inevitable". Sin embargo, para el caso específico de los ferrocarriles esta afirmación debería relativizarse, en la medida en que se hacen explícitos un conjunto de objetivos no técnicos a lo largo de los procesos de transferencia de los servicios.

²¹ Del conjunto de trabajos que hacen referencia a la especificidad de la burocracia estatal podemos citar a Oszlak (1984) que señala que además del cumplimiento de fines de interés general -habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado, la burocracia cumple un rol *sectorial* en la defensa de sus propios intereses como sector y un rol *mediador* a través del cual articula intereses de los sectores económicamente dominantes. La conjunción de estos tres roles da por resultado la lucha política alrededor de la asignación de recursos entre actores portadores de intereses conflictivos y contradictorios. En consecuencia la actividad de las agencias burocráticas -y de las empresas públicas entre ellas- se

(Dubiel, 1993).

Según el diagnóstico neoconservador, la crisis que afectaba crecientemente a las economías capitalistas tenía su origen en la **sobrecarga de demandas sobre el estado**, el cual carecía de los recursos para hacer frente a estas demandas. Por otra parte, la satisfacción estatal de las demandas contribuía a desalentar el esfuerzo personal y a generar una cultura caracterizada por lazos de dependencia, en la que los ciudadanos quedaban reducidos al papel de clientes de la tutela burocrática. El diagnóstico de la crisis en términos de sobrecarga de demandas y la resolución de la misma a través de la limitación de éstas constituyó un constructo ideológico eficaz para asimilar el comportamiento social a la definición (Peek, 1997) en la medida en que se erigió como una orientación de la ofensiva política contra los espacios de conflictividad social que eran propios de la forma de articulación social encarnada en el estado de bienestar.

De acuerdo con este diagnóstico, la salida de la crisis vendría de la mano de la limitación de la responsabilidad estatal por la provisión de bienes y servicios y de la consecuente expansión del ámbito de acción del mercado. La estrategia de transformación suponía redefinir el umbral de necesidades que legítimamente debían ser respondidas por el gobierno (Huntington, Crozier y Watanuki, 1973) y fortalecer la autoridad estatal para mantener el orden y restringir el poder de demanda que tenían ciertos grupos (los sindicatos por ejemplo).

La apertura al mercado sería la forma de revertir definitivamente la crisis de <<gubernabilidad>> en la que estaba sumido el estado al haber invadido la esfera de acción <<naturalmente>> privada y pondría fin al uso irresponsable e indisciplinado de los servicios públicos que había arraigado a la sombra del paternalismo estatal, al instalar un sistema de premios y castigos en el que obtendrían mejores resultados quienes actuaran con sentido de la responsabilidad (Kammerman y Kahn, 1993).²² Lograría además evitar los efectos deslegitimadores del funcionamiento de los servicios por debajo de las expectativas de los usuarios porque en la medida en que los problemas de prestación de servicios quedan fuera de la esfera pública se reordenan las demandas de la sociedad, se redefinen derechos, formas de relación entre grupos sociales y, consecuentemente, se reconfiguran los límites de la política (Schamis, 1996).

engarza dinámicamente con las relaciones entre estos actores.

²²El caso de servicios ferroviarios urbanos es paradigmático en este sentido. Se calculaba que entre un 30% y 40% de los usuarios evadían el pago de los pasajes (FEMESA, 1993). Más allá de los juicios de valor que puedan emitirse acerca de la opacidad de este mecanismo, no es ni más ni menos que una modalidad de subsidio a los usuarios y, en términos más generales, funcionó como un ingrediente más del salario indirecto

En sintonía con los postulados ideológicos neoconservadores, la Reforma del Estado iniciada en 1989 atribuía el estancamiento y la declinación a la extralimitación de las funciones estatales que había resultado en un *“avasallamiento estatal a la libertad individual y social...”*, [en un] *“Estado [que] ahoga y asfixia al individuo y a la comunidad, provocando la indiferencia y la apatía respecto del destino común...”*. A renglón seguido se definía el rol estatal <<deseable>>, señalando que *“la iniciativa privada debería absorber todas aquellas actividades en el campo de los servicios públicos y actividades industriales y comerciales, colaborando con la administración pública en la consecución del bien común”* (Dromi, 1989). Para que esto fuera posible el estado debería abrir paso a la *“la libre iniciativa privada [que] es la fuerza que posibilita la producción y el intercambio”*. La privatización de las empresas públicas era uno de los instrumentos que permitiría revertir el agotamiento del estado *“como empresa estatal, como instrumento de crecimiento y de distribución [que] absorbió la capacidad de iniciativa, de creatividad, de participación y de responsabilidad del individuo y de las organizaciones sociales”*. El principio de subsidiariedad *“...rescata la autonomía de los diversos grupos sociales y del individuo [y] ordena al Estado que respete las organizaciones sociales y la justa libertad de acción de los individuos...”* (Menem, Dromi, 1990).

En síntesis, la presentación de la estrategia privatizadora incluía tanto preocupaciones económicas y políticas coyunturales, como dimensiones técnicas relativas a los problemas de gestión empresarial y opciones ideológicas respecto de los contornos deseables entre lo público y lo privado. En el contexto histórico de la crisis hiperinflacionaria, la necesidad de estabilizar rápidamente la economía y retomar la <<normalidad>> actuó como catalizador de discursos más o menos estructurados acerca de las razones de la crisis, la ineficiencia de los servicios públicos y los límites deseables de la actividad estatal.

La multiplicidad de significados y niveles de análisis no significa que la privatización sea meramente un mix ecléctico de aspectos, sino que es un proceso político que encuentra coherencia a partir del reconocimiento de su carácter de **estrategia política** (Thwaites Rey, 1994) en la que se articulan de manera específica los distintos diagnósticos y soluciones involucrados en la opción privatizadora. Reconocer las trama que articula estas dimensiones de distinto origen permite dotar de coherencia a

la <<imagen de caleidoscopio>> en permanente movimiento que constituye el proceso de privatización de los ferrocarriles a la vez que resulta un indicador de la complejidad que tendría la transferencia al sector privado.

Hablar de una estrategia política supone que las tomas de posición de los actores involucrados tienen consecuencias para el funcionamiento de los servicios que trascienden los aspectos exclusivamente funcionales. En el proceso por el cual el estado delega las tareas de prestación de los servicios ferroviarios y asume las de control de los prestadores privados, se redefinen equilibrios entre calidad, accesibilidad, rentabilidad, planificación a largo plazo de una manera que, lejos de ser aleatoria, expresa relaciones de fuerza entre actores que pugnan por imponer diagnósticos y soluciones y que capacidades variables de hacerlos valer (Thwaites Rey, 1995).

4. LA ARDUA MARCHA DE LAS TRANSFERENCIAS

Las formulaciones iniciales acerca de la crisis empresaria y de los beneficios de la privatización marca algunos rumbos pero no permiten anticipar la magnitud de la reestructuración de los ferrocarriles que se terminaría concretando. El carácter de estrategia política a que nos referíamos más arriba implica, por una parte, que la implementación de las transferencias al sector privado constituye una de las claves del proceso, ya que en ella se van alcanzando acuerdos y soluciones parciales a conflictos que se suscitan en cada etapa. De este modo, lejos de ser una operacionalización de una decisión política previa, constituye parte del proceso de elaboración de la política (Lindblom, 1991) y, por lo tanto, no está exenta de conflictos y oposiciones por parte de diferentes actores. En consecuencia el análisis de las sucesivas acciones a través de las cuales se ejecuta la política de privatizaciones -o en otros términos las formas específicas de concreción de la transferencia de ferrocarriles- tienen desde este punto de vista una importancia asimilable a estas primeras definiciones.

Para evitar el riesgo de atribuir los aspectos problemáticos del proceso de privatización a <<desvíos>> que se producen en la etapa de implementación, como resultado de la incapacidad de la burocracia; la permeabilidad a la injerencia de presiones políticas o los errores de formulación, consideramos fundamental tener en cuenta que la intervención estatal frente a la crisis del servicio ferroviario involucra una dimensión temporal durante la cual participan un conjunto de organizaciones estatales y de actores no estatales y se suceden condicionamientos que signarán las prioridades en cada etapa de la reforma del estado. Por lo tanto, reconocer el peso que adquieren las diversas razones y definiciones en la secuencia de decisiones y procedimientos mediante los cuales se materializa la política estatal de reestructuración de los ferrocarriles permite interpretar las variaciones ocurridas en el transcurso del proceso privatizador e identificar ciertas orientaciones que resultan predominantes y que pueden aportar al debate acerca de su racionalidad y sus resultados.²³

²³La complejidad del conjunto de líneas de argumentación que justifican la privatización de los servicios

Según veremos a continuación, el apremiante <<desorden económico y social>> que había constituido el resorte de la opción privatizadora, también signaría la dinámica y el orden de prioridades tanto del proceso privatizador, como de los escenarios post-privatización, aún mucho después de que hubieran desaparecido las manifestaciones agudas de crisis. Sin embargo, a medida que distintos actores se fueron involucrando – voluntaria u obligadamente- en la transferencia de los servicios al sector privado se fueron poniendo en juego otras prioridades que no siempre fueron coherentes con el resguardo de la estabilidad económica.

Una de las primeras medidas de ejecución de la privatización de los ferrocarriles es la opción por la **concesión integral** según la cual el estado mantendría la propiedad de la infraestructura y el material entregado y el concesionario se haría cargo íntegramente del funcionamiento del sector (explotación comercial, operación de trenes, atención de estaciones, mantenimiento del material y la infraestructura y demás actividades complementarias).²⁴ La dificultad de establecer el valor de los activos ferroviarios, íntimamente ligados al uso que se les dé, sumada a una dudosa ecuación entre el precio de los bienes de la empresa y las posibilidades de recupero del capital condicionaron la transferencia del servicio a través de esta modalidad.

Una consecuencia inmediata de esta modalidad de privatización es que, a diferencia de los casos de otras grandes empresas públicas, la privatización de los ferrocarriles no representó ingresos de magnitud para las arcas fiscales. En cambio, el estado recibiría un canon mensual por el uso de los bienes durante todo el período de concesión y engrosaría su patrimonio con las inversiones realizadas por los operadores privados.

Desde el punto de vista de la gestión del servicio esta modalidad de transferencia permite delegar responsabilidades por la toma de decisiones en materia de organización,

públicos obliga a aclarar que, aunque no es nuestro propósito realizar un análisis de discurso, la reconstrucción del proceso de privatización debe necesariamente atender tanto a las dimensiones que fueron dando forma a los procesos específicos, como a los argumentos que legitimaron las políticas seguidas. En otros, terminos, además de identificar el peso que pudieran tener los objetivos explícitos es necesario reconocer las razones y condicionamientos implícitos en las tomas de posición de los actores estatales, cuyo incidencia en las soluciones a las cuestiones que se vayan planteando es considerable.

²⁴Aunque la concesión no es una privatización en sentido estricto -ya que no cambia el carácter de la propiedad de los bienes concedidos- en la medida en que abre paso a la actividad del sector privado en áreas que eran de exclusiva injerencia estatal, las estrategias de reforma del Estado incluyeron la concesión dentro del concepto general de privatización. En teoría, la concesión del derecho exclusivo a prestar un servicio en determinadas áreas geográficas a través de contratos por plazos predeterminados logra introducir cierta competencia en actividades que son monopolios naturales al permitir que el concedente se apropie de parte de las rentas monopólicas del mercado haciendo competir a los potenciales operadores por obtener la concesión en cuestión. Estas rentas podrían pasar al propio estado a través de un canon y/o beneficiar a los usuarios a través de menores tarifas. Para un análisis de este mecanismo ver Vickers y Yarrow (1991) y Coloma y Gerchunoff (1992).

personal y asignación de recursos que, dentro de los límites impuestos por las obligaciones contractuales, pasan a ser facultad de la empresa concesionaria durante el período de la concesión. Inicialmente este plazo se fijó en treinta años para los casos de los servicios de cargas. De aquí se desprende otra consecuencia de mayor alcance de la modalidad elegida: la concesión supone un contrato de largo plazo entre estado y concesionario que contempla la necesidad de reválida periódica de la concesión, el cambio de concesionario o la eventual devolución de la empresa al estado y, por lo tanto, requiere recaudos para evitar los efectos traumáticos de estas posibilidades.

Los concesionarios serían seleccionados mediante licitación pública nacional e internacional en la que se evaluaría tanto la propuesta técnica como económica de los oferentes. Los consorcios interesados debían contar con la participación de un operador técnico con experiencia en ferrocarriles y estar integrados en parte por capitales locales. El estado se reservaría un porcentaje del capital social, que no generaría la obligación de cubrir ampliaciones de capital. El personal de ferrocarriles también participaría de la sociedad. Ambos tendrían derecho, en su carácter de socios, de integrar el directorio de las empresas.

Cuando se estaban implementando las primeras convocatorias al sector privado trascendió un proyecto del ministro de Obras y Servicios Públicos, José R. Dromi que sustentaba el criterio de mantener sólo *“los servicios que pudieran demostrar su validez económica excluyendo la participación del Estado como fuente de subsidios”*. Sobre la base de un diagnóstico que describía la situación de la empresa como caótica y destacaba las importantes necesidades de financiamiento proponía la concesión del conjunto de los servicios interurbanos de cargas, el cierre de casi todas las líneas de pasajeros de larga distancia, la concesión de los ramales suburbanos de pasajeros, el cierre de talleres y la venta de los inmuebles de FFAA.²⁵ En esta propuesta comenzaban a prevalecer criterios estrictamente fiscales por sobre aquellos relativos la revitalización del transporte ferroviario y de mejora de la calidad de los servicios que se habían planteado en el marco de la sanción de la Ley de Reforma del Estado.

Con este mismo criterio, un conjunto de decretos sancionados en enero de 1990 daba inicio a la instrumentación del redimensionamiento empresarial. Para *“lograr una fuerte disminución de las necesidades de financiamiento de la empresa”* se autorizó la suspensión de servicios interurbanos de pasajeros, se encaró una primera etapa de

²⁵Diario Página 12, 22-11-89.

reducción de personal y se llevó a cabo una reorganización que fusionaba unidades administrativas.²⁶ Estas medidas generaron las primeras resistencias de diversos sectores, entre ellos legisladores que no venían con buenos ojos la cancelación de los servicios que llegaban a sus provincias.²⁷

En mayo de 1990 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos dio inicio a los trámites para conceder los servicios de cargas interurbanos a operadores privados.²⁸ La transferencia al sector privado se extendería por cinco años, durante los cuales se convocaría a los interesados en los servicios de larga distancia del Urquiza, Mitre, San Martín y remanente del Sarmiento, Roca, ramal Buenos Aires Mar del Plata y Belgrano, sin concretar el transpaso en estos dos últimos casos (ver cuadro 1). También se incluirán las seis líneas de servicios urbanos y suburbanos de pasajeros de Buenos Aires, concedidas conjuntamente con Subterráneos de Buenos Aires (ver cuadro 2).

4.1 LOS PRIMEROS TRASPASOS. LOS OBSTÁCULOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA DE SORTEAR OBSTÁCULOS

4.1.1 El corredor Rosario-Bahía Blanca

Al hacerse públicas las condiciones del primer llamado a licitación elaboradas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, se iniciaron las controversias. En lugar de ofrecer el ramal Rosario-Bahía Blanca, como se había previsto en el Decreto anexo a la Ley de Reforma del Estado, se ofrecía la explotación del amplio corredor que cubre prácticamente toda la zona cerealera pampeana y que era el sector rentable bajo la gestión de Ferrocarriles Argentinos. Legisladores que habían participado en las primeras discusiones previas a la elaboración de los pliegos cuestionaron fuertemente las sorpresivas modificaciones. Para intentar aclarar la situación el ministro y su subsecretario de Obras Públicas concurren al Congreso en junio de 1990. Sin reconocer el cambio ocurrido en las condiciones licitatorias, el subsecretario negaba la entidad a la participación del Congreso, cuando afirmaba que: *“no hay dos pliegos, sino un solo proyecto elaborado entre Ferrocarriles y el Ministerio de Obras y Servicios*

²⁶Decretos 44 al 47/90.

²⁷Diario Nuevo Sur, 5-1-90 y 12-1-90.

²⁸A efectos de ordenar la exposición, hemos optado por desarrollar cada uno de los procesos de concesión de los ramales por separado, aunque esto altere el orden cronológico. En los casos de decisiones de política o situaciones que afecten al conjunto del sector o tomas de posición de distintos actores de un proceso específico que tengan impacto sobre los demás, haremos las aclaraciones correspondientes.

Públicos".²⁹ Dos meses más tarde, ante el Senado, el ministro admitía implícitamente su particular estilo de gestión al afirmar que "*lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley, lo haremos por decreto*".³⁰ La expresión, gráfica de la modalidad que su cartera imprimiría al proceso privatizador, destacaba la importancia de privilegiar la rapidez, aún a costa de perder el consenso de los legisladores.

Posteriormente, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones solicitaba la suspensión de la licitación por considerar que persistían "*aspectos que motivan suficiente incertidumbre y que requieren aclaración inmediata y previa a cualquier decisión que implique pasos definitivos*". Pedían aclaraciones acerca de temas clave como la capacidad de los oferentes, la situación del ramal, las inversiones y tarifas, el poder de policía del servicio y los derechos de los usuarios.³¹ Finalmente se aprobó un pliego que establecía, entre otras condiciones, el reconocimiento de una compensación por los servicios deficitarios que el concesionario estuviera obligado a mantener y la potestad del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de fijar las tarifas. Destrabada la discusión en torno del pliego se intentaba acelerar el ritmo del trámite estableciendo que la adjudicación debería concretarse entre agosto y septiembre y la transferencia antes de fin de 1990.

Se presentaron a la licitación dos interesados, un consorcio encabezado por RENFE y otro liderado por IOWA Interstate Railroad y Techint, denominado Ferroexpreso Pampeano (FEPSA) (ver cuadro 3). Este último grupo logró la preadjudicación del ramal en octubre de 1990. Pese a que distintos aspectos de la propuesta ganadora no resultaban claros para los integrantes de la Comisión de Transporte de Diputados³², un mes más tarde se concretaba la adjudicación definitiva.

El calendario previsto no llegó a concretarse y antes de que el adjudicatario se hiciera cargo del ramal se produjo una reestructuración del gabinete nacional que cerró la etapa de gestión de las privatizaciones por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y su titular, Roberto Dromi. A partir de enero de 1991 el Ministerio de Economía, comandado por Domingo Cavallo, absorbió a la cartera de Obras y Servicios Públicos y

²⁹Diario Clarín, 29-6-90.

³⁰Diario Clarín, 10-8-90.

³¹Diario Página 12, 20-10-90.

³²El subsecretario de Transporte, Mario Guaragna concurrió a la Cámara de Diputados en noviembre de 1990 donde intentó minimizar los aspectos más oscuros de la propuesta. La oferta ganadora ofrecía por el alquiler de vagones de propiedad de Ferrocarriles Argentinos precios sensiblemente inferiores a su oponente, no obstante lo cual Guaragna explicaba que no era un punto esencial. Los legisladores también planteaban sus dudas acerca de la solvencia de IOWA y del estado en que se devolverían los bienes a Ferrocarriles Argentinos una vez terminado el plazo de concesión. (Diario Sur, 2-11-90)

asumió la conducción de las transferencias de este ramal además de las arduas negociaciones por el Urquiza y la organización de las licitaciones y transferencias del resto de los ramales. La nueva gestión asumió con la premisa de sumar prolijidad y firmeza en el rumbo privatizador.

A pesar de estas intenciones, la elaboración del contrato de concesión del corredor destaría inmediatamente un nuevo conflicto. Contradiendo el anuncio oficial de respetar lo dispuesto por los pliegos de licitación, el contrato ampliaba los derechos del concesionario. No se hizo esperar el pedido de suspensión de la adjudicación por parte de la Comisión Bicameral, debido a que las modificaciones "*altera[ban] sustancialmente condiciones esenciales*" de los objetivos de la privatización.³³ Como respuesta a los cuestionamientos, la Secretaría de Transporte elaboró conjuntamente con el adjudicatario un acta que redefinía algunas de las cláusulas contractuales pero que dejaba intactos los derechos adicionales que se le habían otorgado al consorcio. En junio de 1991 la Comisión Bicameral emitía un nuevo dictamen que, sin desdecirse de sus propias objeciones, flexibilizaba su postura, señalando que: "*los derechos otorgados a los concesionarios sobre la red ferroviaria no contemplados originariamente encontrarían sustento suficiente en la indemnización de la que resultarían acreedores por el incumplimiento de obligaciones asumidas por F.A. en el pliego de bases y condiciones*".³⁴

Al día siguiente de haber logrado la convalidación de los legisladores, el ministro de Economía Domingo Cavallo firmaba el contrato e inmediatamente el presidente lo refrendaba el contrato, dictando el decreto de transferencia.³⁵ En noviembre de 1991 el consorcio comenzó a operar el ramal.

4.1.2 El Ferrocarril General Urquiza

En julio de 1990 se anunciaba la licitación del servicio interurbano del Ferrocarril General Urquiza. Las desinteligencias entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos

³³Diario Página 12, 26-4-91. Días antes de la firma del contrato el entonces secretario de Transporte, Edmundo del Valle Soria, había expresado frente a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las privatizaciones la decisión oficial de no apartarse de lo dispuesto por el pliego de licitación.

³⁴Diario Clarín, 13-6-91 y 14-6-91. El dictamen se emitió con disidencia del senador autonomista por la provincia de Corrientes, José Romero Feris quien advertía que "*no se ha podido superar una situación que tiene su origen en que el acuerdo logrado modifica el objeto de la licitación; la nueva propuesta de acuerdo no enerva jurídicamente las observaciones formuladas en el sentido de que se han alterado condiciones esenciales de la licitación*".

³⁵Decreto 1144/91.

y los legisladores por la controvertida licitación del corredor Rosario-Bahía Blanca se extendieron también a esta convocatoria en la que los funcionarios ministeriales negaban haber negociado con el parlamento para corregir aspectos del pliego que hubieran podido resultar políticamente cuestionables.³⁶

En noviembre de 1990 se presentaron dos ofertas: la de **Ferrocarril General Urquiza** (FGU) encabezado por RENFE y la del **Consortio Ferrocarril Mesopotámico** liderado por Pescarmona (ver cuadro 3). Descartada esta última por deficiencias técnicas, la propuesta que quedaba en pie no se ajustaba a las exigencias de los pliegos de licitación. Uno de los aspectos problemáticos era la exigencia por parte del grupo de un subsidio para compensar los déficits de la prestación del servicio de transporte de pasajeros.³⁷ Otro punto que resultaría mucho más conflictivo para el propio trámite licitatorio era que la financiación de las inversiones propuestas estaba supeditada al otorgamiento de un crédito por parte del gobierno español que, a su vez, requería garantía del estado argentino, en abierta contradicción con los pliegos, según los cuales eran inadmisibles las ofertas que pusieran condiciones o requirieran garantías y/o aportes financieros estatales.

Más allá de este explícito intento de arrancar condiciones más favorables, la **Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviarias**³⁸ abrigaba suficientes dudas acerca de la solvencia y de aspectos técnicos y económicos de la propuesta como para declarar desierta la licitación que llevaba las marcas de la gestión del ex Ministerio de Obras y Servicios Públicos y comenzaba a elaborar pliegos más flexibles para una nueva convocatoria. Sin atender a estas objeciones técnicas, el presidente de la Nación y el ministro de Economía, Domingo Cavallo anunciaban su decisión de continuar las negociaciones con RENFE y sus socios para evitar el costo político y la demora que significaba anular la licitación, logrando el apoyo de la Sindicatura General de Empresas Públicas y la Comisión Bicameral de Seguimiento de

³⁶Concretamente se produjo un cruce de declaraciones entre el diputado Emilio Martínez Garbino del PJ entrerriano y el subsecretario de Obras Públicas, Mario Guaragna. Mientras el primero afirmaba que la participación de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones había contribuido a evitar que se diera preferencia a una iniciativa privada que se había presentado para hacerse cargo del ramal y se optase por el procedimiento más transparente de convocar a una licitación pública nacional e internacional, el subsecretario negaba que se hubiera hecho alguna modificación en los pliegos (Diario Clarín, 20-7-90).

³⁷Cabe aclarar que en el momento en que FGU solicitaba este subsidio todavía no se había formalizado este tipo de compensación en el caso del ramal Rosario Bahía Blanca. El consorcio trataba de forzar una definición en este sentido a partir de versiones que señalaban que se liberaría a los concesionarios de la obligación de prestar los deficitarios servicios de pasajeros de larga distancia.

³⁸La Comisión era un organismo ad hoc creado en 1990 para definir y acelerar las privatizaciones del sector.

las Privatizaciones. Pese a que funcionarios e integrantes del consorcio lograron cierto nivel de acuerdo respecto de los puntos más problemáticos³⁹, las expectativas gubernamentales se vieron frustradas cuando, tras un año de iniciada la licitación, la empresa española terminó por retirarse del consorcio.⁴⁰

Recién en ese momento el ministro Cavallo admitía el fracaso -e implícitamente la improvisación- del intento, reconociendo que *"cuando se quieren emparchar las cosas siempre se termina en eso"* y pronosticaba que en la nueva convocatoria *"se van a presentar buenos grupos, como ocurrió con el Ferrocarril Mitre, donde los dos que compiten están bien conformados, son solventes y buenos operadores"*.⁴¹ Los pliegos de la segunda convocatoria flexibilizaban sus exigencias, pero para frustración del ministro, el único interesado fue el **Consortio Ferrocarril Mesopotámico** (ver cuadro 3) encabezado por Pescarmona que había sido descalificado en la primera presentación. En diciembre de 1992 logró adjudicarse el ramal. Por sobre las dudas de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, de la Cámara de Diputados y de la propia Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Economía acerca de las condiciones económico-financieras del grupo, primó la decisión de concretar la transferencia. El contrato se firmó en marzo de 1993 y siete meses más tarde se efectivizó el traspaso al consorcio, ocasión en que Cavallo reconocía que el proceso ferroviario *"fue más difícil que la privatización de Aerolíneas Argentinas"* [y auguraba que] *"con el trabajo de los concesionarios privados tendremos ferrocarriles que volverán a prestar un servicio eficiente para cargas y pasajeros"*.⁴²

4.2 LA SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO.

En noviembre de 1990 se anunció una Segunda Etapa de la Reforma del Estado que ampliaba las áreas a privatizar y disponía acelerar el ritmo de las transferencias.⁴³ En el caso particular de los ferrocarriles se agregaban los servicios interurbanos del Mitre,

³⁹Se acordaron reacomodamientos dentro del consorcio para reforzar a sus integrantes más insolventes, se reemplazó el crédito del estado español por un aval del Banco de Santander y se aceptaba compensar la prestación del servicio de pasajeros (Diarios Clarín, 22-10-91 y Página 12, 23-10-91).

⁴⁰El motivo aducido por RENFE fue la inexistencia de un tráfico de cargas suficientes como para hacer rentable la operación y el grave deterioro de las vías que obliga a alterar el plan de inversiones (Diarios Clarín, 8-11-91; Página 12, 10-11-91). Se puede añadir que al vencimiento del plazo otorgado por el gobierno, la empresa estatal española no había conseguido la autorización que necesitaba del gobierno de su país para operar el ramal (Diario Página 12, 23-11-91).

⁴¹Diario Página 12, 10-11-91.

⁴²Revista Rieles, noviembre-diciembre de 1993.

⁴³Decreto 2074/90.

San Martín y remanente del Sarmiento a licitarse a principios de 1991.⁴⁴ Además se fijaba un plazo de 180 días para la concesión de los Subterráneos de Buenos Aires. Estas nuevas convocatorias constituyen un hito en la reestructuración del sector porque el avance por sobre los contornos delineados en la Ley de Reforma del Estado es uno de los primeros signos de la radicalización de la retirada estatal que terminaría por liquidar Ferrocarriles Argentinos a la cual inicialmente se proponía tornar más eficiente.

Cuando la cartera de Obras y Servicios Públicos comenzaba a elaborar las nuevas convocatorias, fue absorbida por el Ministerio de Economía que trató de redefinir las modalidades licitatorias para acelerar las transferencias. La sucesión de obstáculos que impedían llevar a buen fin las transferencias del ramal Rosario-Bahía Blanca y del Urquiza representaban un costo político suficiente como para intentar tener más recaudos en las negociaciones con los empresarios interesados. Se trataba de actuar más prolijamente y, a la vez, ser más eficaz en el logro de los resultados perseguidos. Se optó, entonces, por establecer condiciones licitatorias más atractivas, evitando uno de los puntos que más dificultades había acarreado. En los nuevos concursos, se decidió desde el inicio que los interesados tendrían la opción de declinar la prestación del transporte interurbano de pasajeros, en cuyo caso quedaría a cargo de Ferrocarriles Argentinos que pagaría un peaje al concesionario por el uso de las vías. De este modo el negocio se tornaba más interesante no sólo por la eliminación de su porción más desventajosa sino también porque el pago del peaje representaba un ingreso extra considerable y seguro.

4.2.1 El ferrocarriles Mitre

Para operar el Ferrocarril Mitre se presentaron dos interesados: *Nuevo Central Argentino* (NCA), encabezado por Aceitera General Deheza y una unión transitoria de empresas liderada por Sideco Americana. Este fue el primer caso en que ambas propuestas resultaron aceptadas. Sin embargo la respuesta definitiva de la Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviarias se pospuso hasta contar con el visto bueno del Ministro Cavallo, quien había pasado a tener la última palabra en las decisiones. Con su conformidad se preadjudicó el ramal a NCA, cuya propuesta

⁴⁴Estos dos últimos sectores se concedieron conjuntamente. La mayor parte de la traza correspondiente al Ferrocarril Sarmiento había sido incluida en el corredor Rosario-Bahía Blanca que para este momento estaba en proceso de licitación.

económica era más conveniente (ver cuadro 3).

El subsecretario de Transporte Edmundo del Valle Soria destacaba “*la absoluta transparencia*” de la preadjudicación, agregando que había “*seguido en detalle el proceso para estar seguro de que fuera prolijo y no repetir experiencias anteriores*”. De esta manera salía a responder las posibles críticas que lo vinculaban con la empresa ganadora.⁴⁵ Por primera vez en la historia de las privatizaciones ferroviarias, el dictámen de la Comisión Bicameral no incluía observaciones, permitiendo exhibir la transferencia de un ramal como un éxito político. Con este respaldo, la Secretaría de Transporte elaboró conjuntamente la adjudicación definitiva y el contrato de concesión para acelerar la transferencia y evitar que durante el período que mediaba entre ambos el consorcio tratase de plantear condiciones más ventajosas, como había sucedido en el caso del corredor Rosario-Bahía Blanca, donde, una vez hecha la selección, el preadjudicatario (Ferroexpreso Pampeano) había logrado imponer demandas adicionales a funcionarios urgidos por la necesidad de obtener resultados en la privatización. Con mínimas demoras respecto de las fechas previstas se completaron los trámites de adjudicación y transferencia y se firmó el contrato en mayo de 1992.

4.2.2 El ferrocarril San Martín

Para el tramo correspondiente al San Martín se presentaron dos consorcios: *Ferrocarril Centro* liderado por Pescarmona y el grupo liderado por Astramar y NMB Post Bank (Holanda). En septiembre de 1991 la Comisión Técnica aceptó la propuesta de este último y descalificó la de Pescarmona y sus socios por la falta de operador técnico.⁴⁶

Pese a que la urgencia era una constante que desvelaba a los funcionarios gubernamentales y los había llevado en muchos casos a aceptar propuestas que no cumplieran con las exigencias fijadas por ellos mismos, en este caso una resolución del Ministerio de Economía expresaba que “*no obstante las conclusiones a que arribó la Comisión Técnica de Privatización de Ferrocarriles, razones de conveniencia y oportunidad hacen aconsejable dejar sin efecto el proceso de selección en curso y*

⁴⁵ Aceitera General Deheza era una de las empresas que financiaba a la Fundación Mediterránea a la cual pertenecía el funcionario (Diario Página 12, 15-1-92).

⁴⁶ Pescarmona ya había sido descalificado por la misma causa en la licitación del Urquiza, donde las empresas ferroviarias participaban en calidad de asesoras. En este caso en lugar de un operador técnico acompañaba al grupo un holding de empresas inversoras ferroviarias.

hacer un nuevo llamado a licitación en un plazo no mayor de 120 días” Se estimaba que en una nueva convocatoria era posible obtener “más ofertas y de mejor calidad”⁴⁷ Como respuesta a las protestas del grupo desplazado por esta decisión, el Subsecretario de Transporte sacaba a relucir dudas acerca de su situación económico-financiera.⁴⁸

Aunque inicialmente la Comisión Bicameral se avino a la decisión para evitar mayores demoras⁴⁹, desacuerdos entre los propios legisladores que la integraban y la debilidad de la justificación de la medida, la llevaron a solicitar al Poder Ejecutivo la revisión de la anulación. Sin atender al pedido, la Comisión Técnica elaboraba nuevos pliegos para este ramal y para la licitación del Urquiza (fracasada luego de la retirada de RENFE). Para hacer más atractiva la convocatoria no se restringía la participación del capital extranjero y se admitía que los grupos modificasen su conformación antes de conocerse sus propuestas económicas.⁵⁰

Sin embargo, la amenaza del costo político de la medida y la mayor demora marcaron la marcha atrás respecto de la decisión de anular todo el proceso. El Ministerio de Economía resolvió aceptar una propuesta de la Comisión Bicameral de evaluar las propuestas de Pescarmona y Astramar, previa adecuación de las mismas a los criterios de los nuevos pliegos.⁵¹ En esta oportunidad ambos consorcios fueron precalificados pero quedó mejor posicionado el grupo **Buenos Aires al Pacífico**, encabezado por Pescarmona. (ver cuadro 3). A las sospechas que generaba el enroque de consorcios se le sumaban renovados interrogantes acerca de la capacidad del ganador de cumplir con los compromisos económicos asumidos. El dictamen de la Comisión Bicameral en esta oportunidad fue contundente al señalar “*el incumplimiento de las*

⁴⁷Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 1255/91.

⁴⁸El Subsecretario de Transporte, Edmundo del Valle Soria afirmaba que el grupo “no puede afrontar su pasivo a corto plazo y tiene poca capacidad de conseguir créditos, siempre y cuando se excluya en el análisis al banco holandés” (Diario Página 12, 17-10-91 y Clarín, 18-10-91). Cuando sucedía esta anulación, todavía se estaban realizando los trámites para transferir el Urquiza a RENFE y sus socios que, al igual que el caso del San Martín, había sido el único oferente precalificado, con serias dudas acerca de su capacidad técnica y económica. En este caso, así como en el del corredor Rosario-Bahía Blanca las dudas acerca de la solvencia de los oferentes se habían salvado en ocasiones pidiendo mayores garantías o directamente haciendo caso omiso a ellas. Los representantes de Astramar se apoyaban en estos antecedentes para tachar de arbitraria la medida.

⁴⁹La titular de la Comisión, la senadora justicialista Liliana Guldurich de Correa señalaba que “si alguien pide nuestra intervención, no tenemos ningún inconveniente en efectuar un análisis del caso (...) Los informes que recibimos señalan que todo se habría hecho de forma correcta; de todas formas, el martes evaluaremos los datos aportados por la Secretaría de Transporte. Lo que más lamentamos es la demora en la privatización por la situación que enfrenta Ferrocarriles Argentinos” (Diario Clarín, 18-10-91).

⁵⁰Diario Página 12, 10, 15 y 27-11-91.

⁵¹Pescarmona debía reemplazar su operador técnico y hacerse patrimonialmente responsable sobre sus socios. En el consorcio liderado por Astramar, el NMB Post Bank debía avalar a los socios cuestionados por insolventes (Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 38/92).

exigencias impuestas a los oferentes, la falta de explicitación de los criterios de la evaluación de ofertas, el procedimiento aplicado que variaba antecedentes aceptados en la privatización del Mitre". Paradójicamente decidía aceptar la continuidad del proceso.

Casi simultáneamente con la adjudicación de este ramal, Pescarmona obtenía la concesión del Urquiza, saliendo vencedor en dos de los procesos más accidentados de transferencia de los servicios de larga distancia. En ambos casos sus propuestas habían sido descartadas en primera instancia por fallas técnicas. En las segundas convocatorias persistían interrogantes sobre su capacidad de hacerse cargo de los servicios pero terminó por primar la decisión política de destrabar la privatización, aún a costa del impacto que la falta de solidez del concesionario pudiera tener sobre la futura prestación del servicio.

4.3 LOS ÚLTIMOS SECTORES DE LA RED.

4.3.1 El ferrocarril Roca

En noviembre de 1991 se difundió un nuevo cronograma de privatización explícitamente impulsado por la necesidad de equilibrar el presupuesto público. Se anunciaba que *"el 31 de diciembre de 1992 las empresas estatales dejarán de estar incorporadas al presupuesto público..."* [y que] *"a partir de entonces la responsabilidad del financiamiento operativo y la inversión quedará a cargo del sector privado"*.⁵²

Este cronograma preveía llamar a licitación en febrero de 1992 para conceder los servicios interurbanos de cargas del Roca y del Belgrano. En la convocatoria para el primero de ellos se ofreció el ramal, excluyendo el servicio de pasajeros y el tramo Altamirano-Miramar que une Buenos Aires con Mar del Plata y que es el único servicio de pasajeros rentable. Se presentó únicamente el consorcio **Ferrosur Roca** liderado por la cementera Loma Negra (ver cuadro 3). La oferta fue aceptada en mayo de 1992 y sin mayores dificultades se realizaron los trámites que terminaron con la transferencia del ramal en marzo de 1993.

⁵²Diario Página 12, 13-11-91.

4.3.2 La asignatura pendiente. El ferrocarril Belgrano

Los primeros anuncios de privatización del último de los grandes corredores de larga distancia, el Ferrocarril General Belgrano, parecían orientarse a mostrar el carácter radical de la transformación del estado ya que, tratándose del sector económicamente menos atractivo de Ferrocarriles Argentinos, era improbable que despertara interés de empresas privadas. Sin embargo la preocupación por el equilibrio fiscal sirvió para que lo que parecía una expresión de deseos comenzara a implementarse. Reconociendo las particularidades del caso, se establecieron condiciones diferentes de las que habían guiado el resto de las licitaciones. Se modificaba el procedimiento de selección de los oferentes, permitiendo que durante los trámites los oferentes pudieran corregir aspectos que resultaran observados y se daba la opción de recortar porciones del ramal. La primera convocatoria fracasó por falta de ofertas y pese a los esfuerzos de flexibilizar las exigencias, se frustraron otros dos llamados a licitación por la misma causa.

Siguiendo recomendaciones internacionales en materia de privatizaciones, pero contrariando criterios de ajuste fiscal que habían motorizado la decisión originaria de transferir el ramal, en 1993 se optó por una reorganización en la que se constituyó la **Empresa Ferrocarril General Belgrano**, independiente de Ferrocarriles Argentinos y se decidió financiar un amplio plan de inversiones tendiente a privatizar la empresa en buenas condiciones de funcionamiento. Sin embargo no se logró transferirla al sector privado ya que el recorrido que cubre y las características de su infraestructura ponían en duda las posibilidades de una explotación rentable.

Tras sucesivos fracasos, en julio de 1997 se aceptó una propuesta de la Unión Ferroviaria -principal sindicato del sector y aliado casi incondicional del gobierno en la reestructuración del mismo- para operar el ramal con un subsidio estatal.⁵³ La decisión fue objetada casi inmediatamente por la Comisión Bicameral.⁵⁴ Sin embargo, no fue este cuestionamiento, sino la imposibilidad del gremio de estructurar la sociedad concesionaria y lograr el interés de un operador técnico que se hiciera cargo de la

⁵³ Decreto 685/97.

⁵⁴ Los legisladores reclamaban a la Secretaría de Transporte la información necesaria para evaluar la concesión. Particularmente, requerían la presentación efectuada por el sindicato, los informes técnicos y el proyecto del contrato de concesión. Además, algunos de los integrantes cuestionaban el mecanismo de adjudicación directa a la Unión Ferroviaria. Por ejemplo, Alberto Natale insistía en señalar que debía convocarse nuevamente a licitación con el aliciente de la oferta de un subsidio estatal. (Versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión Bicameral con el Secretario de Transporte, Armando Canosa,

gestión de la empresa, lo que trabaría la transferencia. Las dificultades alentaron a los gobiernos de las provincias del norte a redoblar sus esfuerzos por obtener el ramal, con el apoyo de diputados nacionales del NOA.⁵⁵ Mientras el presidente Menem veía con buenos ojos el proyecto sindical, la Secretaría de Transporte se inclinaba por ceder la operación del ramal a los gobiernos provinciales del Norte. Primó la primera postura y en octubre de 1998 se establecieron las condiciones técnicas y operativas exigibles para el otorgamiento de la concesión.⁵⁶ Casi inmediatamente la Unión Ferroviaria presentó una propuesta acorde a estas condiciones y logró hacerse cargo del ramal por contratación directa.⁵⁷ Para operar el servicio recibiría un aporte del estado de 250 millones de dólares repartidos en cinco años que se destinarían a mejorar el estado de las vías y del material rodante.⁵⁸ La Unión Ferroviaria se comprometía a volcar los montos de peajes que cobrara por el uso de las vías a mejorar la infraestructura ferroviaria de la región. Por su parte, la Secretaría de Transporte, cedería coches que Ferrovías (a cargo de una de las líneas metropolitanas de pasajeros) dejaría de usar luego de que, como resultado de la renegociación contractual que estaba en curso, cambiara su material rodante.⁵⁹

Cuando los obstáculos parecían salvados, la provincia de Salta realizó una presentación judicial reclamando mayor participación en el control de la empresa y logró paralizar la transferencia al sindicato. Recién en marzo de 1999 se logró destrabar el trámite mediante un acuerdo por el cual se crearía una delegación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte que se radicaría en la provincia y que tendría a su cargo el monitoreo de las inversiones con la participación de delegados de las

16-12-97).

⁵⁵ Las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Jujuy, Chaco, Formosa y Misiones hicieron una presentación conjunta al gobierno nacional solicitando la transferencia de las vías que atraviesan su territorio. Se comprometían a mantener el funcionamiento de unos 3.500 km de la red que son los más rentables y declinaban el resto. El grupo de diputados provinciales que apoyaban la iniciativa embestían contra la propuesta de la Unión Ferroviaria y proponían que se convocara a un concurso público en el que pudieran medirse el sindicato, el grupo de provincias y otros interesados que pudiera haber (Diario Clarín, 11-5-98). La Unión Ferroviaria redobló la apuesta, afirmando que no podía aceptarse "que se sumen a ese coro reaccionario compañeros nuestros, diputados justicialistas y de otras fuerzas, de cuyos principios debería emerger como un mandato la solidaridad con los trabajadores y sus proyectos de superación y cambio" (Revista Realidad Ferroviaria, Año 2º Nº 8, mayo-junio 98).

⁵⁶ Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 1294/98, 8-10-98.

⁵⁷ Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 1560/98, 27/11/98.

⁵⁸ Es interesante destacar el viraje que representaba la "... definición política en el sentido de que una privatización como la del Belgrano se va a hacer con aporte del Tesoro" respecto de la premisa de evitar cualquier financiamiento estatal de los servicios de larga distancia sin que importase el costo político y social que hubiera que pagar (Intervención del Secretario de Transporte, Armando Canosa ante los integrantes de la Comisión Bicameral, versión taquigráfica de la Reunión, 16-12-97).

⁵⁹ Diario Clarín, 6-3-99.

provincias norteañas.

4.3.3 El único paso atrás en la privatización: El ramal Buenos Aires-Mar del Plata

Como mencionamos anteriormente, la convocatoria a licitación para los servicios del Roca había excluido el ramal Altamirano-Miramar que cubría el trayecto entre Buenos Aires y Mar del Plata porque se proyectaba ofrecerlo por separado, dado que constituía una unidad de negocios en sí mismo que lograría atraer interesados en operarlo.

En febrero de 1992 se aprobaron los pliegos de licitación para conceder el ramal.⁶⁰ La presentación de las ofertas estaba prevista para el 4 de mayo, pero pocos días antes de esta fecha se prorrogó hasta el 29 de mayo.⁶¹ En el interín se realizaron diversas aclaraciones a los pliegos.⁶² En esta segunda fecha se abrieron los sobres de antecedentes de cuatro consorcios encabezados por Sideco, Comercial del Plata, Roggio y Conipa.⁶³

La precalificación de los oferentes, que debía realizarse el 6 de julio, fue postergada hasta el 28 por demoras en el análisis de las ofertas ocasionadas por *“el cúmulo de tareas derivado de las numerosas licitaciones ferroviarias que se realizan simultáneamente”*.⁶⁴ Al cumplirse el nuevo plazo se produjo otra postergación, esta vez por *“la necesidad de complementar la información mediante la solicitud de mejoras de las ofertas”*.⁶⁵ Recién a mediados de agosto los cuatro grupos resultaron precalificados.⁶⁶ La resolución aprobatoria preveía la apertura de los sobres con las ofertas económicas para el 14 de septiembre, período durante el cual los interesados podrían introducir modificaciones en sus propuestas.

En una decisión original para las acostumbradas demoras que sufrieron todos los trámites, la apertura de los sobres correspondientes a las ofertas económicas se adelantó para el 8 de septiembre.⁶⁷ Al conocerse las propuestas, los grupos liderados por Sideco y Buriasco quedaron a la cabeza del orden de mérito.⁶⁸ No se hicieron esperar las

⁶⁰Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 146/92, 14-2-92.

⁶¹ Resolución Ministerio de Economía, obras y Servicios Públicos, 532/92, 28-4-92.

⁶²Aprobadas por Resoluciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 565/92, 593/92 y 609/92.

⁶³Diario Página 12, 28-5-92

⁶⁴Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 795, 20-7-92.

⁶⁵Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 914, 28-7-92.

⁶⁶ Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 987, 14-8-92.

⁶⁷Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 1058, 3-9-92.

⁶⁸Diario Página 12, 09-09-92.

impugnaciones del resto de los oferentes que acusaban a SIDEKO, del grupo Macri, de crear una situación de monopolio, por estar asociado con empresas autotransportistas.⁶⁹

En diciembre de 1992 se decidió postergar la decisión de preadjudicación del ramal para febrero de 1993.⁷⁰ Al anunciarse esta postergación, la decisión gubernamental de que el estado nacional dejara de operar los trenes interurbanos de pasajeros y de que las provincias que estuvieran interesadas en mantener los servicios tuvieran que hacerse cargo del financiamiento y la gestión de los mismos se había convertido en uno de los temas centrales del debate político del país. En este marco, un grupo de diputados justicialistas bonaerenses reclamó que no se concretara la adjudicación a SIDEKO y que el ramal fuera transferido a la provincia de Buenos Aires para que ésta pudiera contar con los recursos provenientes de este corredor para financiar los servicios del resto del territorio provincial. La solicitud fue tomada en cuenta por el gobierno nacional.⁷¹

De esta manera el estado nacional se desprendió se delegó la gestión de la red interurbana. En el camino había atrás el ambicioso objetivo inicial de lograr el *“aumento de la participación del modo ferroviario en la movilización del tráfico de carga y pasajeros”* opacado por *“la fuerte disminución de la necesidad de financiamiento”* planteado en esa misma oportunidad.⁷²

La revisión de los trámites de concesión permite sacar algunas conclusiones acerca de los objetivos definitorios. Por sobre criterios técnicos e incluso por sobre las premisas de ajuste fiscal primó la voluntad política de privatizar. Estos objetivos no pueden disociarse de la estrecha relación que, a partir de los reacomodamientos político-ideológicos gubernamentales, se fue entretejiendo entre los consorcios interesados y la conducción política de los procesos. Aún así el camino de la radicalización de la retirada estatal no estuviese exenta de dificultades en el seno de la propia <<coalición de beneficiarios>> de las reformas.

La falta de transparencia fue el rasgo privativo de la transferencia del corredor Rosario-Bahía Blanca, caso piloto del sector. También se caracterizó por llevar a límites extremos la elusión del Poder Legislativo y de los organismos de control del estado.

⁶⁹Diario Página 12, 19-9-92.

⁷⁰Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 1386/92, 2-12-92.

⁷¹En el capítulo 5 nos ocuparemos de la controvertida clausura y/o transferencia de los servicios interurbanos de pasajeros a las provincias.

⁷²Decreto Plan 666/89, anexo a la Ley de Reforma del Estado.

Pero a la vez fue termómetro de los límites de tolerancia a esta modalidad política. En un plano <<práctico>> mostró la ineficacia de la improvisación, aunque ésta tuviera la intención de hacer más atractivas las condiciones de licitación. La superposición y modificación de los criterios de licitación y la falta de claridad del contrato convirtieron a la transferencia de este ramal en una de las más arduas y dejaron abiertos márgenes de discrecionalidad al operador privado, el cual no dejó de incurrir en incumplimientos de las condiciones contractuales.

Otro de los casos extremadamente controvertidos fue la concesión del Urquiza, en la que la gestión del ministro Dromi tendiente a transferir el ramal a RENFE culminó con un fracaso de considerable costo político.

Una constante en ambos casos es la dificultad por parte del estado de lograr acuerdos con los adjudicatarios para concretar la transferencia, dificultad que puede atribuirse en buena medida a la falta de rigor de las propuestas de los consorcios ganadores de las licitaciones. Sin embargo, no se puede desconocer que la imprecisión de las condiciones establecidas por los pliegos de licitación fue terreno propicio para que los oferentes tuvieran mayores posibilidades de discutir acerca de la forma de precisar estas condiciones, albergados por la tolerancia gubernamental de estas conductas y por la necesidad de deshacerse de los ramales.

Ambas experiencias llevan la impronta del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, dentro de lo que podríamos identificar como la primera etapa del proceso de privatizaciones.⁷³ Tras el descrédito de esta gestión (al que, sin dudas, las inconclusas transferencias ferroviarias contribuyeron), la administración del ministro Cavallo se caracterizó por el intento de redefinir los métodos de la política de privatización de servicios públicos. Se trató de compatibilizar la convicción antiestatista con ciertos reaseguros para el funcionamiento futuro de los servicios, con los requerimientos fiscales del plan de Convertibilidad y con la necesidad de resultar confiable ante el mundo de los negocios exhibiendo eficacia y transparencia (Thwaites Rey, 1995).

Así, en la licitación del San Martín -aunque la gestión estatal no estuvo exenta de puntos oscuros- los aspectos más problemáticos resultaron de los enfrentamientos y acusaciones entre los dos consorcios competidores que dejaron al descubierto un considerable grado de improvisación en las ofertas.

Menos controvertidas resultaron las transferencias del Mitre y del Roca. Tanto NCA

⁷³ Las privatizaciones de Entel y Aerolíneas Argentinas fueron casos emblemáticos de esta etapa.

como Ferrosur parecían consorcios con mayor solvencia técnica y económica. Ambos grupos están integrados por empresas que eran usuarias de los ramales de los que luego se harían cargo, por lo que es posible suponer que el interés por la operación surgía a partir de una estrategia de integración relacionada con su actividad principal.⁷⁴ El mayor riesgo en estos casos más conflictivo en estos casos es la posibilidad de que se fijen tarifas favorables al transporte de productos de integrantes de los propios consorcios, en detrimento de otros usuarios del servicio.

La transferencia del Roca fue la única cuyo trámite estuvo a salvo de críticas. La concesión se concretó sin demoras ni sospecha de irregularidades. Pero la presencia de un solo oferente puso en cuestión uno de los objetivos globales de la privatización de activos públicos: la introducción de competencia en la actividad. La posibilidad de abuso de la situación de monopolio no pareció preocupar a los funcionarios a cargo de la privatización, lo que contrasta con el caso del San Martín, en el que la presencia de un solo interesado había determinado la decisión de anular la licitación.

Tanto en este último caso, como en el del Urquiza en los que fue necesario reiniciar las licitaciones, se configura una modalidad de respuesta estatal, según la cual, las deficiencias de los oferentes resultaron en flexibilización de las exigencias estatales. Durante los primeros años de gestión privada esta particular forma de presión de los concesionarios, caracterizada por <<imponer con la fuerza de los hechos>> el apartamiento respecto de las reglas que supuestamente habían aceptado, iría econtrando una respuesta favorable por parte de funcionarios estatales cuyo compromiso con el proceso de privatizaciones les impedía asumir posturas que pusieran de manifiesto las fisuras que este proceso había tenido.

Los tramos de la red que no fueron transferidos al sector privado: el Belgrano y el trayecto Buenos Aires-Mar del Plata constituyen los únicos casos en los que la voluntad privatizadora quedó supeditada a otras prioridades. En el primero de ellos, una razón de fuerza mayor frustró la intención inicial de privatización y años más tarde prevalecerían los compromisos políticos del presidente Menem con la Unión Ferroviaria, aún a costa de un sacrificio fiscal adicional. En cambio, la transferencia del ramal Buenos Aires-Mar del Plata a la provincia de Buenos Aires constituyó una moneda de cambio destinada a apaciguar el conflicto político derivado del cierre de los ramales. Estos casos atípicos no hacen sino reforzar la primacía de la voluntad política según la cual se

⁷⁴Loma Negra, socio principal de Ferrosur utiliza el ferrocarril para transporte de cemento y Aceitera General Deheza, de Nuevo Central Argentino transporta cereales y oleaginosas.

pagarían los costos necesarios para seguir adelante con la reestructuración del servicio. En tales circunstancias los márgenes de acción de quienes tomaban las decisiones y las alianzas entre actores estatales y no estatales primarían por sobre las prescripciones técnicas en materia de delegación de servicios públicos al sector privado y por sobre las urgencias fiscales.

4.4 LA PRIVATIZACIÓN QUE "CARECE DE ANTECEDENTES EN EL MUNDO". LOS SERVICIOS METROPOLITANOS DE PASAJEROS

Las concesiones de los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires merecen una consideración aparte, por su especificidad no sólo en relación con el conjunto de las privatizaciones ferroviarias, sino también por su carácter único entre las privatizaciones de los servicios públicos.

En 1990 se suscribió un acuerdo con el Banco Mundial, en el que se preveía la formación de una empresa integrada por Ferrocarriles Argentinos, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires que quedaría a cargo de los servicios metropolitanos de pasajeros.⁷⁵ Antes de que esta opción llegara a discutirse, una prolongada medida de fuerza de los trabajadores ferroviarios desatada en marzo de 1991 sirvió de punto de partida para que el gobierno nacional profundizara su estrategia, anunciando su intención de privatizar integralmente el sector.⁷⁶

Cuando comenzó a formalizarse el proyecto de privatización se creó la empresa **Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA)** que explotaría los servicios hasta su transferencia al sector privado, transferencia que podría: "*optimizar y aumentar la eficiencia del sector con respecto al pobre funcionamiento actual*" [y lograr una] "*recuperación del servicio que requiere inversiones que escapan al erario público*".⁷⁷

También en este caso se entrecruzaban argumentos relativos a la eficiencia empresaria con otros referidos a la calidad del servicio mediados por razones de <<fuerza mayor>> limitantes de la capacidad financiera del estado. Lo distintivo era el escenario de conflicto laboral que comenzaba a poner en evidencia los costos de la

⁷⁵Se trata del Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración de Ferrocarriles Argentinos. Nos referiremos más extensamente a él en el punto 6.2.

⁷⁶La decisión respondía a una huelga protagonizada por un conjunto de seccionales de la Asociación de Señaleros y de La Fraternidad (que agrupa a los maquinistas) que se extendió por más de 45 días en demanda de salarios atrasados. La medida de fuerza se había extendido hasta paralizar el funcionamiento de casi todos los servicios suburbanos de pasajeros.

⁷⁷Decreto 502/91.

privatización y a resquebrajar en parte los consensos acerca de la política de retirada estatal. La respuesta gubernamental fue una demostración de la voluntad <<irreductible>> de avanzar en la estrategia de apertura al capital privado, al decidir la transferencia de un servicio crítico para la economía y la vida cotidiana en el área metropolitana de Buenos Aires, cuya privatización no parecía plausible hasta ese momento.

Se dividió la red en siete sectores coincidentes con las líneas que integraban la empresa estatal. Al tramo correspondiente al Ferrocarril General Urquiza se le agregó la empresa Subterráneos de Buenos Aires, cuya concesión había sido decidida unos meses antes. A excepción de este par que se otorgaría en concesión por veinte años, el resto de los ramales serían operados durante diez años.⁷⁸ Las licitaciones se organizaron en tres etapas (ver cuadro 4). Los interesados podían presentar propuestas para operar todos o algunos de estos sectores pero ningún concesionario podría resultar adjudicatario de la totalidad de la red. La conducción de los procesos de licitación y transferencia quedó a cargo de la **Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria**.⁷⁹

El aspecto más <<original>> de estas concesiones fue la oferta de un subsidio estatal para cubrir el déficit operativo y para realizar las inversiones tendientes a mantener y renovar la infraestructura y las instalaciones. Ganaría la licitación la propuesta que solicitara el menor monto de aporte. El subsidio -justificado en la necesidad de hacer compatible la prestación de un servicio público imprescindible con una rentabilidad que despertase el interés empresario- ilumina un problema que la privatización *per se* no puede resolver. Hay actividades que sólo son comercialmente viables si es posible fijar tarifas lo suficientemente altas como para recuperar los costos de operación o si media algún otro mecanismo de apoyo a la rentabilidad de los capitales invertidos. Sobre la base de la firme voluntad política de limitar el rol del estado y de atraer el interés empresario se soslayó el debate acerca de la racionalidad económica de este mecanismo de privatización y se dio por sentada la imposibilidad de mejorar la gestión estatal, aun cuando el subsidio estaba en abierta contradicción con el objetivo de reducción del gasto público que había sido una de los argumentos privilegiados para las transferencias al sector privado.

⁷⁸Estos plazos serían objeto de renegociación posterior (ver punto 8.2.2).

⁷⁹Esta Unidad había sido creada en julio de 1990 tras la firma del acuerdo entre Ferrocarriles Argentinos y el Banco Mundial, para conducir la reestructuración de la empresa (Resolución Ferrocarriles Argentinos,

En noviembre de 1991 los pliegos de licitación fueron puestos a disposición de los interesados. Además del subsidio disponían la regulación de las tarifas por parte del estado, el condicionamiento del aumento de las mismas a las mejoras en los niveles de calidad de servicio que se deberían ir concretando según un plan de inversiones fijados en los propios pliegos.

Se determinó que la presentación se haría en tres etapas: en primer término debían presentarse los antecedentes técnico-operativos, empresarios y económico-financieros del consorcio; en segundo lugar el plan empresario (que incluye horarios, frecuencias, sistema de ventas de pasajes, esquema de inversiones mínimas) y finalmente la propuesta económico-financiera y el subsidio solicitado. La aprobación de cada una de estas instancias era condición necesaria para poder pasar a la siguiente, pero los grupos podían modificar la estructura empresaria antes de conocerse la propuesta económica. El diseño del mecanismo de concurso formalmente se orientaba a ponderar el complejo mosaico de aspectos que debían tenerse en cuenta para evaluar la calidad de las ofertas. Independientemente de la medida en que logró cumplir con estos objetivos, contribuyó a un proceso tortuoso, lleno de obstáculos, dilaciones y contramarchas.

En abril de 1992 se presentaron siete interesados: **Ferrocarril Metropolitano, Ferrovías, Metrovías, Pardo Rabello, Trainmet, Ferrometro Argentino y Metrobaires** que se interesaron en distintas partes de la red (ver cuadros 4 y 5). Al conocerse los antecedentes de los consorcios comenzaron los conflictos entre los evaluadores que pretendían descalificar a varios de los oferentes por apartarse de los requisitos técnicos de los pliegos y los grupos que respondían cuestionando la desprolijidad con la que se habían establecido los requisitos técnicos.⁸⁰

Finalmente, las ofertas de Ferrocarril Metropolitano para operar los servicios correspondientes a los ferrocarriles **Mitre, Sarmiento, Urquiza** y los **subterráneos** quedaron descalificadas por la endeblez del compromiso con los operadores técnicos de los servicios.⁸¹ Posteriormente se rechazaron parcialmente las propuestas de Pardo Rabello por desconocimiento de las características del sector correspondiente al Ferrocarril Gral. Urquiza y Subterráneos y la de Metrobaires por imprecisiones en el plan de inversión propuesto para la explotación del Ferrocarril Gral. Sarmiento. Quedó

280/90, 13-7-90).

⁸⁰Luego de la publicación de los pliegos se dieron a conocer diversas resoluciones aclaratorias o modificatorias referidas a los compromisos que debían asumir los operadores técnicos integrantes de los grupos (Diarios Página 12, 16-4-92 y Clarín, 2-7-92).

⁸¹Ferrocarril Metropolitano estaba encabezado por Pescarmona, que por tercera vez quedaba fuera de una

posicionado en primer lugar el grupo encabezado por Benito Roggio, por solicitar el menor monto de subsidio.

La presentación de ofertas para el segundo paquete correspondiente a los servicios de los ferrocarriles **Roca** y **San Martín** se realizó a fin de agosto de 1992 con casi dos meses de demora. En este caso fueron excluidas las propuestas de Metrobaires, Ferrovías y Pescarmona por deficiencias en los planes empresarios. Trainmet -que había logrado que se reconsiderara su descalificación anterior- quedó en primer lugar en el orden de mérito por el subsidio solicitado. En diciembre del mismo año se preadjudicaron ambos sectores.

Los tramos **norte** y **sur del ferrocarril Belgrano** que componían el último paquete fueron preadjudicados a Ferrovías y Trainmet respectivamente en enero de 1993, pese a que la propia resolución de adjudicación señalaba omisiones en las que había incurrido Ferrovías.

Cuando trascendió que el monto total de subsidio que debería pagar el estado rozaba las pérdidas que enfrentaba la gestión estatal, quedaba resquebrajada la relación de causa-efecto entre administración pública y déficit.⁸² Lo más sobresaliente del caso era que todo el esfuerzo privatizador de los servicios metropolitanos no contribuiría a reducir el gasto público. Los funcionarios de la Subsecretaría de Transporte -obligados a modificar su discurso- volvían a destacar cuestiones relativas al desempeño del servicio, señalando que *"la sociedad debe comprender que de una forma u otra debe subsidiar los servicios ferroviarios, y más vale que ese subsidio sea explícito y por el cual la sociedad pueda exigir inversiones y determinada calidad de servicio"*.⁸³ Por su parte, el titular de FEMESA explicaba que con el otorgamiento del subsidio: *"...el país sabría cuánto debe aportar anualmente para las inversiones necesarias a efectos de una mejor explotación"*.⁸⁴

Terminada la evaluación de las ofertas, la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria se abocó a elaborar los contratos de concesión. La urgencia que tenían los funcionarios por terminar los traspasos se vio contrariada por reclamos

licitación por esta causa.

⁸² Según cálculos oficiales, el aporte estatal al servicio metropolitano de pasajeros ascendía a 120 millones de dólares anuales, y el subsidio inicial previsto para las empresas concesionarias era de 110 millones de dólares por año (Diario Página 12, 30-12-92).

⁸³ Diario Clarín, 8-4-91. Es interesante señalar que lo que en el caso de la empresa estatal se denominaba "déficit" y resultaba sumamente irritante, pasa a ser un "subsidio" a la operación privada, que aparece técnicamente fundamentado.

⁸⁴ Declaración efectuada por el Ing. Guillermo Crespo director de FE.ME.SA. en Revista Rieles, septiembre-octubre de 1994.

interpuestos por los oferentes, demandas de mayores subsidios y de flexibilización de las exigencias de niveles de servicio, impugnaciones, alejamientos de las pautas de licitación y dificultades en la conformación societaria de los consorcios que produjeron demoras de más de dos años.

En octubre de 1993 el Ministerio de Economía responsabilizaba a los privados por los retrasos y daba un <<ultimatum>> a los adjudicatarios que tuvo resultado inmediato sólo en el caso del tramo correspondiente al Urquiza y subterráneos. Un mes después se suscribía el contrato en un acto en el que el ministro de Economía, Domingo Cavallo afirmaba que las modalidades de concesión que estaba inaugurando “*carecen de antecedentes en el mundo*”.⁸⁵ En enero de 1994 comenzó a operar el primer servicio concedido al sector privado. Destrabada esta primera transferencia, el ritmo de firma de contratos se aceleró. En febrero de 1994 se firmó la transferencia del Belgrano Norte a Ferrovías, que había podido subsanar el alejamiento de su operador técnico original. En marzo y abril respectivamente se lograron cerrar los acuerdos con Trainmet por los tramos correspondientes al San Martín y al Belgrano Sur.

Más complejos resultaron los trámites en los casos del Mitre, Sarmiento y Roca por los temas pendientes de resolución: la reducción de personal que el estado se había comprometido a realizar previamente a las transferencias, el estado del parque de material rodante, los niveles de inversión necesarios para ponerlo en condiciones y los problemas societarios de los adjudicatarios. A instancias de la Unidad de Coordinación, Metrovías y Trainmet proponían planes alternativos de inversión que sumaron un nuevo motivo de prolongación de los plazos. El impasse dio lugar a una discusión acerca de las inversiones que no se habían contemplado en las licitaciones y que se requerían para mejorar el funcionamiento de los servicios, en cuyo marco los consorcios instalaron su demanda de aumento de tarifas para llevar adelante las mejoras.⁸⁶ Aunque este reclamo constituyó una condición expresa que pusieron las empresas para destrabar las negociaciones, la Secretaría de Transporte no accedió inmediatamente pero dejó abierta la posibilidad de autorizar futuros aumentos.⁸⁷

En los últimos días de 1994 se firmó el contrato de transferencia por el Roca a pesar de que días antes la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones había

⁸⁵Diario Página 12, 26-11-93.

⁸⁶Diarios Página 12, 9-7-94 y Clarín, 29-7-94.

⁸⁷El secretario de Transporte señalaba que “*primero tenemos que terminar de transferir la actividad ferroviaria a los concesionarios. Mientras eso no ocurra, no hay motivo para que haya aumento de tarifas. Primero tenemos que ver mejoras en los servicios*” (Diario Página 12, 30-8-94).

objetado cambios en la composición del consorcio preadjudicatario y en las bases y condiciones de la licitación y había reclamado al PEN que suspendiera la firma. Los legisladores denunciaban no haber sido informados de las modificaciones, precisando que desde noviembre de 1993 no recibían “*documentación oficial alguna respecto del grupo preadjudicado*”.⁸⁸ Finalmente accedieron a aceptar las condiciones -una vez más- para evitar los los perjuicios que podría acarrear una mayor demora.⁸⁹

A principios de 1995 los traspasos del Mitre y el Sarmiento seguían sin concretarse pese a que en noviembre de 1994, el gobierno había admitido la recomposición societaria de Metrovías. El consorcio reclamaba una revisión de la ecuación económico-financiera argumentando las modificaciones de las variables económicas que en 1992 habían servido de base para calcular los montos de subsidios y el deterioro que habían sufrido los bienes que recibirían por parte del estado durante los dos años transcurridos desde la preadjudicación.⁹⁰ Consideraba que los parámetros de calidad establecidos eran demasiado exigentes para el mal estado de los materiales que recibía y demandaba la flexibilización de los mismos, además de la modificación en el cronograma de inversiones.⁹¹ Distinta eran las explicaciones de los funcionarios oficiales. Tanto el titular de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria como el Secretario de Transporte coincidían en atribuir las demoras a problemas internos del consorcio y en amenazar de manera muy clara con convocar a una nueva licitación.⁹² En febrero de 1995 se logró llegar a un acuerdo en el que el gobierno accedió a firmar una garantía del pago del subsidio y el grupo declinó la demanda de aumento de tarifas.⁹³ Cuando esto sucedía ya era público que el consorcio -tal como estaba integrado- no asumiría la gestión de los ramales.⁹⁴ Las concesiones mutuas no lograron sin embargo acelerar los plazos y la adjudicación se concretó recién en mayo de 1995 cuando se logró conformar el grupo **Trenes de Buenos Aires** a partir del desdoblamiento del grupo, arreglo que fue aceptado por el Ministerio de Economía,

⁸⁸Diario La Capital de Mar del Plata, 26-12-94.

⁸⁹ Los legisladores reconocían “*graves fallas de procedimiento*” pero decidían “*no poner palos en la rueda, ahora que la situación se ve complicada*” (Diario Página 12, 28-12-94). Un integrante de la Comisión Bicameral agregaba que “*tenemos que fijarnos cuánto le puede costar al estado y lo que le cuesta a la sociedad si el ferrocarril deja de funcionar*”.

⁹⁰Diario La Nación, 27-1-95.

⁹¹Diario Clarín, 22-12-94.

⁹²Revista Rieles, enero-febrero 1995; Diarios Clarín, 19-1-95 y La Nación, 26-1-95.

⁹³Diario Página 12, 21-2-95.

⁹⁴Se preveía la salida de Benito Roggio que cedería su parte en estos ramales a Burlington Northern Railroad y Morrison Knudsen para dedicarse exclusivamente a la gestión del Urquiza y Subterráneos. El enroque originaría un pedido de suspensión de los trámites de adjudicación por parte de la Comisión Bicameral que,

aunque el futuro operador no era el que había ganado la licitación.⁹⁵

Cuando el Secretario de Transporte le ponía fecha a la transferencia del ramal, un dictamen de la Comisión Bicameral señalaba que las modificaciones “*violan las bases originales de la licitación e implican el quebrantamiento del principio de igualdad de los oferentes y la desnaturalización de las condiciones básicas del proceso licitatorio*”. Tanto las “*...modificaciones en el consorcio y en el plan de inversiones (...) resultan absolutamente inaceptables*”.⁹⁶ Aunque este dictamen no fue tenido en cuenta, fue necesario sortear un último escollo, ya que cuando el decreto de aprobación de la concesión estaba a la firma del presidente, llegó una orden judicial que hacía lugar a un reclamo de suspensión del trámite.⁹⁷ El recurso fue rechazado por un decreto que permitió concretar la transferencia.⁹⁸

Con más de dos años de demora, se ponía fin al proceso de concesión de los servicios metropolitanos. El estado había logrado transferir la responsabilidad de la operación a consorcios integrados por empresas de autotransportes, asociadas con constructoras pertenecientes a grupos económicos locales presentes en la privatización de buena parte de los servicios públicos y operadoras y proveedores de material ferroviario (ver cuadro 5).⁹⁹

Es posible señalar un conjunto de similitudes entre estas transferencias y los casos de los servicios de larga distancia: negociaciones trabadas, demoras en las que los consorcios intentan imponer condiciones de operación más favorables, cuestionamientos por parte de los organismos de supervisión de las privatizaciones e impugnaciones cruzadas entre los oferentes. Sin embargo el otorgamiento de subsidios marcó una diferencia, que no se agota en la dificultad de legitimarla con los argumentos

una vez más, no era consultada en las renegociaciones de las condiciones iniciales.

⁹⁵ Resolución del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 704/95.

⁹⁶ El dictamen hacía referencia a la sustitución del plan original de obras y el aumento de los montos de subsidios que implicaba otorgar ventajas adicionales al concesionario y podría dar lugar a juicios por parte de los grupos que habían competido en la licitación, por el cambio de las condiciones.

⁹⁷ El consorcio encabezado por Pardo Rabello, que había salido segundo en el orden de méritos para estos ramales, objetaba la reestructuración del consorcio porque implicaba un cambio respecto de las condiciones del concurso (Diario Clarín, 24-5-95)

⁹⁸ Decreto 732/95.

⁹⁹ Este perfil implica, por una parte, la posibilidad de una estrategia tendiente a integrar el funcionamiento de distintos medios de transporte en casos como los de la Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros (FATAP) que participa del consorcio Metropolitano y de Cometrans, integrada por empresas de la Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros (CEAP) que tiene un papel importante en Trenes de Buenos Aires y en Metrovías. Por otra parte, varias empresas pudieron haber integrado los consorcios con el aliciente de la realización de obras de infraestructura financiadas por el estado más que por su interés en la propia operación ferroviaria.

usuales para la privatización de servicios públicos. El aporte estatal convocó a un número mayor de interesados que los que habían participado de las licitaciones de los servicios de cargas y las controversias y presiones aumentaron de manera proporcional a este interés.¹⁰⁰ Se potenció el oportunismo de oferentes que se presentaban sin contar con los mínimos requisitos técnicos y de solvencia para hacerse cargo de la actividad y las descalificaciones de sus propuestas estuvieron seguidas de reclamos administrativos y judiciales, resueltos muchas veces de manera poco transparente. La resolución de los incontables inconvenientes prolongó el proceso por más de tres años y medio en los que el mero paso del tiempo jugaba a favor de los futuros operadores y acorralaba a los funcionarios de la Secretaría de Transporte y del Ministerio de Economía que debían enfrentar negociaciones simultáneas por seis transferencias mientras el nivel de desempeño de los servicios seguía cayendo por la virtual desarticulación de la estructura de gestión estatal.

Por sobre las formulaciones iniciales, los resultados efectivamente alcanzados por los procesos de transferencia resultaron del impulso de las autoridades políticas, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en una primera etapa y del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos posteriormente, que en su decisión de privatizar enfrentaron más o menos abiertamente a los opositores a aspectos globales o puntuales de las transferencias, fueran éstos agencias estatales o actores no estatales. Paralelamente, estos niveles políticos desarrollaron un paciente trabajo de remoción de todo requisito que pudiera hacer menguar el interés de los posibles operadores privados.

La necesidad de resolver -respondiendo o eludiendo- los desacuerdos con los organismos de control de los procesos de transferencia y la trabajosa negociación de las condiciones licitatorias y contractuales con los oferentes y adjudicatarios conspiraron contra la claridad de las pautas que, tras los sucesivos reajustes, regirían la prestación de los servicios y las relaciones entre el estado <<subsidiador>> y los nuevos prestadores.

¹⁰⁰ Por ejemplo, Gutiérrez (1999) destaca una modificación introducida durante el proceso de transferencias que cambió sustancialmente el alcance de los derechos y obligaciones de los concesionarios. Los pliegos de condiciones establecían un índice de calidad de servicio que inicialmente constituía un instrumento destinado a garantizar niveles mínimos de servicio y a penalizar el mal desempeño. En el lapso entre la preadjudicación y la firma de los contratos de transferencia, el índice de calidad dejó de ser exclusivamente punitivo para convertirse en la base de sustentación de aumentos de tarifas a otorgarse en función de las mejoras que se fueran registrando.

5. LAS <<EXTERNALIDADES>> DEL INGRESO AL MERCADO. EL LEVANTAMIENTO DE LOS SERVICIOS INTERURBANOS DE PASAJEROS

Al compás de la paulatina ampliación de las porciones de la red a transferir al sector privado, se fue configurando una reestructuración global de los ferrocarriles que incluyó uno de los aspectos más controvertidos de la reestructuración ferroviaria: la clausura y/o la transferencia de servicios interurbanos de pasajeros a las administraciones provinciales.

Luego de un intento fallido de recortar los servicios de pasajeros a principios de 1990; de la supresión de la obligación de que los consorcios privados tuvieran que hacerse cargo de los mismos y de un breve período de gestión de estos ramales por parte de Ferrocarriles Argentinos a cambio de un canon pagado a los concesionarios por usar las vías, en mayo de 1992 se <<ofreció>> a las provincias hacerse cargo del 50% de los costos del transporte de pasajeros durante ese año y del total a partir de 1993.¹⁰¹ Su déficit crónico y su elevado costo operativo iban en contra de la necesidad de tornar más atractivas las ofertas de los corredores interurbanos al sector privado y eran razón suficiente para el que estado nacional considerara su clausura a menos que los gobiernos provinciales optaran por mantenerlos activos.

Esta medida fue una de las más unánimemente resistidas por amplios sectores de la sociedad y requirió de la mayor habilidad retórica por parte de los funcionarios que la impulsaron para presentarla como uno de los costos de la necesaria transformación del sector. En tanto se sucedían las protestas, el ministro de Economía trataba de justificar la medida como parte del *"precio que toda la sociedad debe pagar para la transformación del país, que en la actualidad no puede darse el lujo de tener trenes"*.¹⁰² Coincidió con el Secretario de Transporte quien consideraba que *"los trenes son un gasto superfluo comparado con el servicio que prestan"* y justificaba la clausura de los servicios en la dificultad de control de la empresa y en la necesidad de terminar con los

¹⁰¹Decreto 532/92.

¹⁰²Diario Página 12, 5-8-92.

subsidios.¹⁰³ El presidente, por su parte, consideraba que los usuarios de los deteriorados servicios de larga distancia eran privilegiados y afirmaba el carácter irreversible de la decisión de cerrarlos porque *"no hay privilegios para nadie [...] primero está la Argentina y después los demás"*.¹⁰⁴ En un tono más pragmático, el Director Nacional de Transporte Ferroviario, Roberto Pía advertía que corría riesgo la seguridad de los pasajeros por la imposibilidad del estado nacional de invertir en los ferrocarriles.

Mientras tanto, en el parlamento se sucedieron pronunciamientos y proyectos contrarios al cierre que comprometieron tanto a opositores como a oficialistas.¹⁰⁵ Ninguno de estos proyectos y declaraciones mereció atención del Ejecutivo.

En cambio, los gobiernos provinciales lograron a mediados de 1992 sellar un acuerdo con su par nacional, que permitió posponer el cierre durante unos meses. Se acordó mantener hasta fin de 1992 un diagrama de servicios mínimos que comunicaban las ciudades más importantes del país.¹⁰⁶ A cambio, las provincias, con excepción de Córdoba, aceptaron a cofinanciar el déficit. La rebeldía le costó a Córdoba la inmediata supresión de los trenes que sólo volvieron a correr días después, cuando el gobernador aceptó discutir las condiciones de financiamiento.¹⁰⁷ Los meses siguientes transcurrieron signados por la disputa acerca de los montos que las provincias tendrían que pagar.¹⁰⁸ Mientras seguían las negociaciones entre Nación y provincias, trascendía la posibilidad de que el traspaso definitivo se extendiera más allá de fin de 1992.¹⁰⁹ Pocos días antes del vencimiento del plazo original, mediante un decreto, se efectivizó una prórroga de tres meses.¹¹⁰

El gobernador de la provincia de Buenos Aires, que había sido el primero en anunciar su intención de garantizar el mantenimiento de los servicios luego de que el estado nacional dejara de operarlos¹¹¹, presentó en enero de 1993 una iniciativa para hacerse

¹⁰³ Entrevista a Edmundo del Valle Soria, Diario Página 12, 30-7-92.

¹⁰⁴ Diario Página 12, 12-7-92.

¹⁰⁵ Diputados radicales encabezados por Leopoldo Moreau reclama la anulación de los subsidios otorgados a los concesionarios de rutas por peaje y el uso de los recursos para financiar la continuidad del ferrocarril. El titular de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados, el justicialista Dámaso Larraburu acompañado por su colega Lorenzo Pepe exhortaba al Poder Ejecutivo a tener en cuenta una declaración que demandaba la continuidad de los servicios. El intransigente García presentaba un proyecto de ley de nulidad del decreto de clausura, por considerarlo ilegal (Diario Página 12, 30-7-92).

¹⁰⁶ Diario Página 12, 31-7-92.

¹⁰⁷ Diario Página 12, 7-8-92

¹⁰⁸ Diario Página 12, 2-9-92

¹⁰⁹ Diario Página 12, 4-9-92

¹¹⁰ Decreto 2388, 15-12-92

¹¹¹ Diario Página 12, 31-7-92

cargo de los trenes de pasajeros, hasta tanto pudieran ser concedidos.¹¹² En marzo, varias provincias se sumaron a esta iniciativa mientras otro grupo manifestaba su interés pero también la imposibilidad de afrontar el costo de mantener los ramales.¹¹³

Cuando faltaban pocos días para el vencimiento del plazo de cierre, sólo Buenos Aires, La Pampa y Río Negro habían acordado hacerse cargo de los servicios. A último momento, Tucumán se sumó a este grupo.¹¹⁴ El cierre se concretó el 10 de marzo y al día siguiente, en el marco de anuncios de medidas de restricción de gasto público, se reivindicaba la supresión de los ramales.¹¹⁵

Una semana más tarde, diputados justicialistas bonaerenses pedían que se anulara la transferencia del trayecto Buenos Aires-Mar del Plata, que ya había sido adjudicado a SIDECO Americana, y que se cediera gratuitamente a la provincia.¹¹⁶ De esta manera sería posible volcar el superávit del ramal al mantenimiento del resto de la red que atravesaba el territorio provincial.¹¹⁷ La solicitud fue tomada en cuenta y aprobada mediante un decreto que comprometía a la provincia a conceder el ramal al sector privado en los siguientes seis meses, siguiendo las pautas generales de política ferroviaria establecidas por el gobierno nacional.¹¹⁸ Recién hacia fines de 1996, el gobierno bonaerense hizo algunos anuncios en este sentido, pero no llegó a dar pasos concretos hacia la privatización del ramal.

Inicialmente, se había presentado el levantamiento de los ramales como única posibilidad basada no tanto en criterios técnicos como en razones de <<fuerza mayor>> que, más allá de las opciones valorativas en litigio, era irremediable y se asociaba a una reformulación de los alcances de la noción de interés general, según la cual el acceso a los servicios ferroviarios por parte de los habitantes de sectores más alejados del territorio era definido como un <<interés particular>> y, por tanto, fuera de la preocupación del estado. Como este tipo de argumentos no resultaba convincente, se optó por apelar a la firmeza en la política de reforma trazada y a la irreversibilidad de la decisión de cambio. Años más tarde el Secretario de Transporte, mostraba un cambio de criterio significativo respecto de los argumentos que casi dos años antes había esgrimido para justificar el cierre. Haciendo de la necesidad virtud, señalaba que *"en su momento el*

¹¹² Planeaba ofrecer los ramales con un mecanismo de subsidio similar al empleado en los ferrocarriles metropolitanos.

¹¹³ Diario Clarín 1-3-93

¹¹⁴ Diario Página 12, 11-3-93

¹¹⁵ Decreto 408/93, 12-3-93.

¹¹⁶ Tratamos el tema en el punto 4.3.3

¹¹⁷ Diario Página 12, 19-3-93.

*Estado nacional dejó de sostener el sistema ferroviario de pasajeros, no por no entenderlo de importancia, sino porque creíamos que su administración centralizada resultaba definitivamente irracional. Por tanto, se procedió a la transferencia a las distintas provincias con los resultados positivos por todos conocidos”.*¹¹⁹

Sin embargo, en contradicción con la visión optimista del funcionario, las provincias que optaron por mantener o rehabilitar los servicios afrontaban grandes dificultades. A excepción de los servicios que atraviesan el territorio bonaerense, que cuentan con más recursos y que incluyen el ramal rentable Buenos Aires-Mar del Plata, las limitaciones económicas y operativas resultaron en servicios más precarios e irregulares que contribuyeron a la deserción de los pasajeros, lo que tornó aún más difícil su funcionamiento. Con diferencias según los casos, los trayectos que llegaron a rehabilitarse funcionaban con interrupciones (por ejemplo, Río Negro, Tucumán y Córdoba). Otros gobiernos provinciales (Entre Ríos, Salta y Jujuy, entre otros) no pudieron hacer frente a los costos de restaurar vías y coches, clausurando definitivamente los ramales. Uno de los impactos de la medida fue la transferencia total del tráfico hacia el transporte de ómnibus interurbano (Benedetti, 2000).

Las provincias que operaban servicios se encontraron con un problema adicional cuando se concretaron las transferencias de los corredores de cargas a los concesionarios privados. Los montos de peaje exigidos por estos últimos quedaron sujetos únicamente a su propio criterio empresario y llegaban a multiplicar por diez los valores internacionales.¹²⁰ Por otra parte, estos precios no se condecían con el estado de la infraestructura que ponían a disposición de las provincias. Funcionarios de la empresa provincial que opera los servicios en Buenos Aires denunciaban reiteradamente las dificultades que tenía por el pésimo estado de la infraestructura, cuyo mantenimiento es responsabilidad de los concesionarios de cargas.¹²¹ En estas condiciones, las provincias

¹¹⁸ Decreto 770, 19-4-93.

¹¹⁹ Declaraciones de Edmundo del Valle Soria. Diario Ambito Financiero, 5-1-95.

¹²⁰ José Carbajo, jefe de la delegación del Banco Mundial para el monitoreo de la reestructuración ferroviaria decía *“este es el país del vale todo”* en referencia a los montos de peaje de hasta 5 dólares/km que cobraban los concesionarios privados, que contrastan, por ejemplo con los 0,48 dólares/km que paga AMTRAK en Estados Unidos para circular trenes de pasajeros (Diario Clarín, 14-1-95). Antonio Trezza, quien presidía de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial operadora de los servicios de la provincia de Buenos Aires iba más allá, afirmando que en virtud del plan del ex ministro Dromi, *“los servicios de pasajeros tienen que bancar el costo de las inversiones de los concesionarios”* (Diario Página 12, 31-3-95). Las empresas habían fijado el valor de los peajes prorrateando la cantidad de trenes de pasajeros y los km que recorrían. En lugar de alterar la ecuación económica de los privados, la disminución de las frecuencias encareció los precios a pagar.

¹²¹ Declaraciones de Antonio Trezza, titular de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Bonaerense (Diario Página 12, 18-6-95).

acumularon deudas por pago de peaje, las cuales fueron la razón formal aducida por los consorcios para dejar de pagar el canon y forzar la renegociación de los contratos.¹²² El gobierno nacional, por su parte, se mantuvo al margen de la disputa entre los concesionarios y las provincias y no incluyó en la agenda de discusión tendiente a reformular los contratos ninguna cláusula tendiente a regular los precios de los peajes por el uso de las vías, a pesar de que los usuarios -las empresas provinciales en este caso- son cautivos de prestadores monopólicos.

A la conflictiva relación entre concesionarios privados de los servicios de cargas y las empresas provinciales se le sumó el incumplimiento de los compromisos del estado nacional de transferir el material rodante necesario para la operación. Esta circunstancia ha constituido un agravante de las dificultades que afrontan los estados provinciales que decidieron prestar los servicios de pasajeros. Por ejemplo, hasta 1998, Servicios Ferroviarios Patagónicos (SEFEPA) de la provincia de Río Negro había recibido sólo el 20% del parque de vagones y locomotoras que figuraban en el acta de transferencia firmada con el estado nacional en 1993 porque, según denunciaban funcionarios de la entidad provincial, el material rodante adeudado estaba siendo utilizado por los concesionarios privados.¹²³ Sus pares nacionales reconocían que no estaban en condiciones de cumplir con la transferencia de los materiales porque, a pesar de las promesas realizadas años antes, éstos formaban parte del parque a ceder a la Unión Ferroviaria que se haría cargo de la operación del Ferrocarril General Belgrano.

Indicadores elocuentes de las consecuencias de la prescindencia del estado nacional son el número de localidades que cuentan con servicios ferroviarios y la cantidad y distribución de las estaciones habilitadas para prestar el servicio de pasajeros. Un estudio reciente señala que mientras en 1980, 719 localidades de todo el país contaban con servicio ferroviario de pasajeros, en 1999 sólo quedaban 159 localidades con servicios, lo que representa un 22% del total inicial. Pero la distribución de esta pérdida no es homogénea. Si se contabiliza el total de estaciones habilitadas en todo el país para prestar el servicio de pasajeros, se observa una disminución del 60% para el período señalado. Al exceptuar las estaciones ubicadas en la región metropolitana de Buenos Aires, el porcentaje de estaciones clausuradas alcanza al 76%, porcentaje que crece aún más en los parajes, donde se han cerrado el 92% de las estaciones (Benedetti, 2000).

¹²² Ver punto 8.2.1.

¹²³ Revista Realidad Ferroviaria, Año 2, Nº 8, mayo-junio de 1998.

6. EL PROCESO INTRABUROCRÁTICO

Cada proceso de concesión ha tenido particularidades en función del número de interesados; de la mayor o menor solidez de sus propuestas; del grado de precisión con el que se elaboraron las condiciones licitatorias y contractuales; de la coyuntura en la que se llevaron a cabo y de los organismos estatales participantes y sus diferentes estilos de gestión. No obstante existen rasgos comunes: salvo excepciones, todos los trámites de transferencia se caracterizaron por la complejidad de las negociaciones, las demoras, los cuestionamientos por parte de los organismos de control y las disputas e impugnaciones entre los consorcios. Estas circunstancias tuvieron como consecuencias, además de sucesivas redefiniciones en las condiciones contractuales, una serie de reacomodamientos al interior del aparato estatal.

6.1 DE CÓMO SORTEAR LAS CONTROVERSIAS EN EL SENO DEL ESTADO (O <<NO HAY PEOR SORDO QUE EL QUE NO QUIERE OÍR)>>

La revisión del conjunto de las transferencias muestra un patrón de conducta en el que las autoridades políticas ratificaban sus posturas frente a cualquier cuestionamiento, desjerarquizando a los organismos y concentrando el poder de decisión en el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, figura providencial, cuya autoridad virtualmente incuestionable bastaría para legitimar cualquier decisión, por ser <<necesaria para mantener la estabilidad alcanzada>>. En todo el proceso, la <<última palabra>> fue la del máximo nivel de gobierno que sistemáticamente buscó la congruencia con sus objetivos políticos por sobre criterios técnicos considerados válidos para instrumentar las privatizaciones, las pautas fijadas por los propios pliegos de licitación e, incluso, por sobre el resguardo de los equilibrios macroeconómicos. Como consecuencia, se fue configurando una modalidad particular de resolución de conflictos intraburocráticos y entre el ejecutivo y el legislativo.

Las responsabilidades de convocar a licitación, revisar las propuestas, calificar a los oferentes y negociar con los adjudicatarios fueron asignadas a diversos organismos técnicos creados ad hoc para intervenir en los procesos de privatización. Un rasgo que

caracterizó la gestión de los mismos fue el papel meramente formal que tuvieron estos organismos, los cuales quedaron sujetos a los tiempos políticos gubernamentales. La Comisión Técnica para las Privatizaciones Ferroviarias, formada en 1990 con el propósito de eludir las trabas provenientes de la burocracia tradicional que impedían acelerar las privatizaciones, no participó de la totalidad de los procesos y tuvo un bajísimo perfil en aquellos casos en que lo hizo. Sus posturas sólo fueron tomadas en cuenta cuando coincidieron con las opiniones políticas que guiaron los procesos de transferencia y en numerosas oportunidades debió volver atrás en sus decisiones de rechazar propuestas por inconsistencias técnicas. El caso más notorio fue el dictamen por el cual esta comisión anuló la licitación del servicio de cargas del Ferrocarril General Urquiza, que fue desatendido por el ministro de Economía, quien trató de seguir adelante con las negociaciones con RENFE.¹²⁴

Por otra parte, el cuestionamiento a la transparencia de la privatización de los ferrocarriles Mitre y San Martín fue la antesala de la renuncia de los directores de la Sindicatura General de Empresas Públicas en agosto de 1991, a la par que el organismo era desjerarquizado y trasladado a la órbita de la Secretaría de Planificación. Desde el Ministerio de Economía se explicaba que el organismo retrasaba el cronograma de privatizaciones.¹²⁵

Las agencias técnicas no fueron las únicas que tuvieron que acomodarse a las decisiones que el Ejecutivo tomaba con la intención de acelerar las transferencias. El Congreso también tuvo una participación asistemática, con una mínima capacidad formal de intervención y con una posibilidad de incidencia real aún menor sobre las políticas que llevaba adelante el equipo privatizador y que, en general, resultaban de acuerdos con los oferentes, adjudicatarios y concesionarios. Cada vez que los legisladores objetaron algún aspecto de los trámites que se estaban llevando a cabo sufrieron la imposición de los puntos de vista de la conducción política de las transferencias.

Para citar un ejemplo, los pedidos de informes y protestas originados por <<desprolijidades>> tales como la modificación de los pliegos de licitación del corredor Rosario-Bahía Blanca no lograron producir revisiones sustantivas de las condiciones

¹²⁴Cabe recordar que estas negociaciones finalmente se frustraron y fue necesario realizar una nueva convocatoria (Ver punto 4.1.2).

¹²⁵Diario Página 12, 27-8-91.

delineadas por los funcionarios ministeriales.¹²⁶ Sólo hacia fines de la década, el Congreso adquirió un relativo protagonismo en materia de servicios privatizados. Esto no quiere decir que lograra una injerencia real en las decisiones acerca de los servicios, sino que se convirtió en ámbito de discusión de los principales problemas y que, a través de la apertura de la discusión, logró poner ciertos límites a la acción del Ejecutivo.¹²⁷

Todas las objeciones interpuestas por la **Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones** corrieron suerte similar, pese a que se trataba de la instancia formalmente reconocida como el control parlamentario de los procesos de privatización.¹²⁸ En general, ésta comenzaba por señalar sus discrepancias para luego aceptar las acciones del Ministerio de Economía, con el objeto de <<no entorpecer el proceso de privatizaciones del sector>>, en un tácito reconocimiento de la prioridad de los objetivos políticos por sobre la coherencia técnica, legal, administrativa y económica de los acuerdos a que arribaban los funcionarios públicos con los consorcios interesados. Así, pese a la existencia de quejas por parte de sus integrantes, que reclamaban la remisión de la información referida a la marcha de las concesiones y la ampliación de sus facultades, esta comisión se limitó a funcionar como una instancia meramente legitimadora de las decisiones del Ejecutivo.¹²⁹

A fines de 1998, en el marco de las ásperas discusiones tendientes a la renegociación de los contratos, la falta de independencia de este organismo determinaría el alejamiento de los legisladores pertenecientes a la oposición. El frepasista Pedro del Piero denunciaba que el cuerpo, del que él mismo formaba parte: *"se ha convertido en un*

¹²⁶ Cabe recordar que la principal modificación con que se encontraron los legisladores fue lisa y llanamente el cambio del sector a ser concedido (ver punto 4.1.1).

¹²⁷ En los capítulos 7 y 8 nos ocupamos especialmente de la participación del parlamento en materia de control de los servicios y de renegociación de los contratos.

¹²⁸ La falta de atención a esta instancia de control no se limita al proceso de privatización de los ferrocarriles. El reclamo de mayor injerencia en la supervisión de las privatizaciones realizado por este organismo fue fuertemente resistido por el ministro de Economía, para quien el Parlamento debía limitarse a los aspectos generales de las privatizaciones -los marcos regulatorios- para evitar mayores atrasos (Diario Página 12, 4-1-92). A pesar de esto, en la mayoría de los casos el Parlamento tampoco tuvo participación en este punto, despectivamente considerado "general".

¹²⁹ Ejemplo en este sentido son las quejas Juan Pablo Baylac, de la UCR ante el Secretario de Transporte, cuando éste exponía el proyecto de renegociación de los contratos ferroviarios. El diputado consideraba que *"es muy difícil que tengamos eficiencia en el seguimiento de las privatizaciones, si los funcionarios interpretan dentro de su discrecionalidad de la manera que usted lo hizo o lo asesoraron (...) nos gustaría que a partir de esta experiencia tengamos la posibilidad de estar informados..."*. Aunque menos frontalmente, también el senador justicialista Jorge Massat sugería que *"sería bueno que se comuniquen todas las decisiones que la Secretaría vaya a tomar"*. En otro orden, el diputado justicialista Raúl Álvarez Echagüe salía al cruce de las críticas que recibía la actuación de la Bicameral, explicando que *"...a esta Comisión Bicameral le faltan cosas, como tener dictámenes vinculantes acerca de la política de los Entes Reguladores, del control de los Entes Reguladores y que esta Comisión pueda cumplir como mandataria del Congreso"*. (Versión taquigráfica de la Reunión de la Comisión Bicameral con el Secretario de

oscuro reducto de maniobras para facilitar las negociaciones del menemismo en retirada" [y explicaba que] *"no hay procedimientos, no hay plazos, y no hay publicidad de lo que se hace"*. Luego la Alianza declinó su participación, anunciando que desconocería los dictámenes que emitiera a menos que fueran ratificados por leyes. El ataque frontal a la actuación del cuerpo y, a través de ello, a la política de servicios públicos del gobierno no se limitaba a denunciar lo que se consideraban maniobras poco transparentes sino que expresaba la preocupación por los impactos de mediano plazo que pudieran tener las decisiones que tomara el gobierno en materia de servicios públicos.¹³⁰ Esta postura representaba un viraje considerable respecto de los avales a las decisiones del gobierno en materia de servicios públicos que habían otorgado los radicales integrantes de la Bicameral.¹³¹

La falta de protagonismo del parlamento y el acrecentado papel del ejecutivo y, dentro de éste último de figuras con capacidad de decisión pueden interpretarse como una muestra de una tendencia a situar las decisiones básicas de la política económica como materia ajena a la política, y como incontrovertibles por ser necesarias para salir de la crisis. Estas formas de tomar decisiones han creado condiciones para que se desarrollara un alto grado de arbitrariedad y han ampliado los márgenes para el ejercicio de todo tipo de influencias sobre los centros y personas que toman las decisiones. Por otra parte, la potenciación de la potestad reglamentaria del ejecutivo y la habitualidad en el uso de su competencia normativa excepcional expresa un fenómeno de conversión de las normas en instrumentos estatales para intervenciones en situaciones específicas, en lugar de ser una forma de generalización, de formalización de aquello que era igual -o que igualaba- a los individuos en tanto ciudadanos (Cabo Martín, 1986: 71).

Los reacomodamientos burocráticos que se producen a lo largo del proceso de privatizaciones han tenido además de estas consecuencias políticas un conjunto de

Transporte, Armando Canosa, 16-12-97).

¹³⁰ El senador del Piero advertía claramente que *"los legisladores de la Alianza no estamos para avalar negocios, y menos para tolerar que se generen, a nuestra vista, condicionamientos a nuestro futuro gobierno"* (Diario Clarín, 6-12-98).

¹³¹ El cambio de posición dejaba ver antiguas tensiones en el seno de la oposición respecto de su participación en el organismo. Mientras el diputado Juan Pablo Baylac explicaba que *"hubo casos excepcionales donde apoyamos la renegociación de algunos contratos porque la seguridad de una comunidad así lo pedía, como fue el caso de los peajes en la ruta de la muerte; o porque los actores que estaban detrás de la concesión se lo merecían, como fue en el servicio de cargas del Belgrano entregado al sindicato ferroviario"*, el senador Antonio Berhongaray admitía que se había ido de la Comisión *"porque no me sentía bien, ya que la mayor parte de los dictámenes venía cocinada desde el Gobierno"* (Diario La Nación, 15-12-98).

impactos concretos sobre la fisonomía del aparato del estado que trascienden el período de transferencias a los concesionarios. El pasaje de las tareas de prestación de los servicios al de la regulación de las actividades privadas supuso un gran reacomodamiento institucional que se proyectaría hacia el futuro a través de dos ejes principales: uno más acotado en el tiempo como es la liquidación de Ferrocarriles Argentinos y la definición acerca de los bienes de su propiedad y la creación de las instancias de regulación de los servicios.

Revisaremos brevemente el primero de ellos y en el próximo capítulo nos ocuparemos más extensamente del segundo que, luego de la privatización, se ha convertido en una de las claves de la intervención del estado en materia ferroviaria.

6.2 EL DESTINO DE FERROCARRILES ARGENTINOS

En los inicios de la Reforma del Estado se había decidido transferir al sector privado o a las provincias y municipios un conjunto de áreas específicas de Ferrocarriles Argentinos.¹³² La <<onda expansiva>> privatizadora fue ampliando este arco de sectores hasta abarcar a toda la red y llegar a la liquidación de la empresa estatal.

Si bien la reestructuración empresarial se llevó a cabo -como en la mayoría de las empresas públicas- sin un diseño previo, hubo un aspecto particularmente costoso -económica y políticamente- del saneamiento que corrió por cuenta del estado y que se realizó como paso previo a la entrega al sector privado. Se trata de la drástica reducción de personal de una empresa que era paradigmática del funcionamiento del sector público como fuente de empleo.

En 1990, las autoridades de Ferrocarriles Argentinos y el gobierno nacional suscribían con el Banco Mundial un acuerdo en el que se sentaban los lineamientos para la reorganización sectorial. Priorizando el equilibrio macroeconómico, el documento señalaba que: *“el proceso de reestructuración de los ferrocarriles es de crítica importancia para el éxito de la reforma de estabilización, reestructuración y recuperación económica del País”*. Sobre esta premisa, el Banco Mundial estaba *“dispuesto a apoyar tanto técnica como financieramente el proceso de reestructuración y reforma de FA”*.¹³³

El apoyo se materializaría en un conjunto de préstamos supeditados a que se realizara

¹³² Decreto 666/89.

un drástico recorte de la planta de personal, que se concretaría durante los cinco años siguientes que permitiría acceder a las sucesivas cuotas del crédito del organismo financiero destinadas precisamente a solventar los despidos y retiros voluntarios. Las medidas estuvieron signadas por fuertes conflictos laborales respondidos con ajustes aún más drásticos. Cabe acotar que durante todo el proceso de privatización, el mayor sindicato del sector: la Unión Ferroviaria exhibió una notable capacidad de negociación e incluso colaboró con la administración del esquema de reducción de personal.

Las cifras son elocuentes de la magnitud y velocidad de este proceso: a fines de 1989 la empresa Ferrocarriles Argentinos tenía 93.415 empleados y cuatro años más tarde Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) contaba con 10.709 empleados y Ferrocarriles Argentinos con 5.848. De los 72.977 empleados restantes, 47.881 habían sido despedidos u optado por el retiro voluntario; 6.731 habían sido transferidos y se habían producido 18.365 bajas vegetativas (Tesoro, 1997).

En julio de 1995, cuando prácticamente toda la operación del servicio había sido transferida al sector privado, el objetivo formal de Ferrocarriles Argentinos había dejado de existir. En consecuencia, fue declarada en liquidación.¹³⁴ A partir de allí, las tareas del organismo se centraron en la tramitación de juicios, el reconocimiento y pago de deudas, el cobro de acreencias, la entrega de bienes concedidos y la administración y transferencia de inmuebles. En 1997 las atribuciones ligadas a la administración de los activos fueron luego transferidas al **Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF)** creado en ese momento. El flamante ente tuvo a su cargo las complejas decisiones referidas a la conservación o enajenación de los terrenos de propiedad de la ex Ferrocarriles Argentinos.¹³⁵ Por otra parte, buena parte del personal perteneciente a Ferrocarriles Argentinos siguió desempeñándose en comisión en el organismo regulador de transporte y desarrollando tareas de fiscalización de los concesionarios privados.

¹³³ Banco Mundial (1990).

¹³⁴ Decreto 1039/95.

¹³⁵ Decreto 1383/96, 29-11-96. Matías Ordóñez, ex director de la Unidad de Coordinación del Programa de Recuperación Ferroviaria fue el primer presidente del nuevo organismo, a cargo del relevamiento de los terrenos requeridos por la explotación ferroviaria y de la desafectación de los que no fueran necesarios para su venta, alquiler o cesión. La tarea no puede considerarse irrelevante, si se tiene en cuenta la superficie y el valor económico de los terrenos que en la Ciudad de Buenos Aires y en otros importantes centros urbanos eran propiedad de Ferrocarriles Argentinos.

7. LA AGENDA POST-PRIVATIZACIÓN. EL CONTROL DE LOS SERVICIOS PRIVATIZADOS

La transferencia de la responsabilidad directa por la prestación de servicios al sector privado puso en primer plano el problema de la redefinición de la intervención estatal en actividades que, si bien son realizadas por el sector privado, tienen gran impacto público (Oszlak, 1994). En el caso de los ferrocarriles, la urgencia por declinar la provisión de los servicios llevó no sólo a desdeñar la rigurosidad formal durante los procesos de transferencia, sino que también resultó en la falta de definición de las pautas de la futura relación entre el estado y los nuevos operadores privados. Como consecuencia los nuevos instrumentos de intervención se fueron constituyendo en función de los límites impuestos por los acuerdos previos, los recursos disponibles y las urgencias coyunturales. Antes de concentrarnos en esta dinámica y en sus resultados, es necesario precisar algunos problemas propios de estas nuevas formas de acción del estado.

7.1 DEL ANTIESTATISMO A LA NECESIDAD DE REGULACIÓN ESTATAL

El mal desempeño de los servicios de gestión estatal había sido uno de los argumentos privilegiados que justificaron su transferencia al sector privado. Sobre la base de consideraciones de eficiencia se argumentaba que la gestión privada podría mejorar la ecuación entre costos, precios y calidad de los servicios. Las perspectivas antiestatistas más radicales en auge durante la década de los 80 asumían que las decisiones y políticas públicas son inevitablemente irracionales desde el punto de vista económico. Desde estos enfoques se plantea que mientras los agentes económicos que operan en el mercado se comportan racionalmente, esto es: son coherentes en sus sistema de preferencias, decisiones y en la capacidad de anticipar efectos futuros de decisiones actuales, la acción estatal no es capaz de expresar una racionalidad colectiva. La política distorsiona la asignación óptima de recursos e introduce ineficiencias, ya que cuando los agentes del estado actúan racionalmente, lo hacen en beneficio propio y en

perjuicio del conjunto de la economía (Muñoz, 1996). Se trata entonces de restringir al máximo la intervención estatal y el número de actividades sometidas a su control y de liberar a la actividad económica privada de todo tipo de restricciones.

La presentación política de las privatizaciones enfatizó estas opciones polares entre gestión estatal y gestión privada. Alineada con la ortodoxia antiestatista, anunciaba la posibilidad de lograr una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos a través de la ruptura del monopolio estatal.¹³⁶ Sin embargo, desde la propia teoría económica se admite que la propiedad privada de las empresas no necesariamente implica revertir la condición de monopolio (Vickers y Yarrow, 1991) y, en consecuencia, no garantiza por sí sola la mejora en el desempeño empresarial y la optimización de la asignación de recursos. La falta de competencia que caracteriza a algunos mercados impide que los acuerdos privados asignen adecuadamente costos y beneficios. Concretamente, los monopolistas tienen un importante margen de discrecionalidad para fijar los precios de los servicios que prestan. Entonces, la garantía de funcionamiento eficiente y de calidad estaría dada por la presencia de incentivos extramercantiles que eliminasen o restringiesen al mínimo este margen. A la vez, la vigencia efectiva de este tipo de incentivos requiere una organización dotada de autoridad que reasigne parte de los costos que, de otro modo, recaen sobre los actores más débiles. En otros términos, es el estado el único que puede intervenir correctivamente en los casos en los que los mercados presentan **fallas** y, por lo tanto, tiene un rol clave como sustento del funcionamiento mercantil.

La intervención estatal debe —de acuerdo con las nociones económicas que estamos presentando— suplir a la disciplina en la gestión que, en teoría impone la competencia. Sobre la base de estos criterios se han construido una variedad de instrumentos regulatorios a través de los cuales se trata de inducir a los monopolistas a comportarse como si estuvieran sometidos a la competencia y de evitar la apropiación de rentas. Básicamente suelen alinearse alrededor de dos opciones: la regulación por costo de servicio en la que se auditan los costos empresariales y se fija una tasa de retorno a partir de ellos (*cost plus*) y la regulación por incentivos en la que se trata de condicionar a la reducción de costos y maximización de la eficiencia, fijando un índice de ajuste de las

¹³⁶La teoría económica señala las consecuencias de las situaciones de monopolio: menores niveles de calidad y maximización de beneficios a través de tarifas más altas (en lugar de reducir costos) sin diferenciar el carácter público o privado de los monopolios. Si bien es teóricamente posible que ambos se comporten de la misma manera, históricamente las tarifas de los monopolios públicos respondían a factores no estrictamente relacionados con la gestión empresarial (nos referimos a estos factores en el

tarifas que se ajusta periódicamente (*price cap*).

Aunque estas formas de intervención suponen un reconocimiento de la importancia de la intervención estatal para resguardar los equilibrios entre rentabilidad empresarial y protección de los usuarios contra posibles abusos, aceptan como un dato el nivel tarifario que se considera equilibra <<adecuadamente>> los intereses de empresarios y usuarios y no toman en cuenta las estructuras de poder que sustentan estos equilibrios. Desconocen que los intereses de las partes involucradas en las relaciones mercantiles no son completamente claros, la mayoría de las acciones producen externalidades, la información es asimétrica, el poder de mercado es ubicuo y abundan las rentas. En la práctica, este tipo de dificultades puede resultar en niveles tarifarios que implican importantes redistribuciones de recursos en contra de los usuarios y en mayores espacios para que los monopolistas busquen maximizar sus ganancias a través de reducciones de costos derivadas del deterioro de la calidad de los servicios provistos o de restricciones en las inversiones que pongan en riesgo la sustentabilidad de la actividad en el largo plazo.

Si, en cambio, se toma en cuenta el planteo de Stiglitz (1989)¹³⁷, quien señala que las situaciones en las que los mercados fallan son tan generalizadas que deben ser consideradas la norma y no la excepción, se concluye que la falla no radica en los mercados sino en los intentos de asimilar el comportamiento real a esquemas <<puros>> que, en la medida en que encuentran crecientes dificultades al momento del análisis empírico, se ven obligados a suponer condiciones que se alejan de las relaciones reales. Cuando se trata de mercados complejos –como es el caso de los mercados de servicios públicos– los problemas reales que afectan a la relación entre proveedores, usuarios y terceros obligan a una intervención sistemática del estado para garantizar la asignación eficiente de recursos (Muñoz, 1996).

Reconociendo esta problemática, perspectivas más heterodoxas avanzan más allá de la discusión instrumental y aceptan que tanto la definición de reglas de juego como la de los sistemas de incentivos se producen <<por fuera>> del mercado. Por otra parte, también asumen que los problemas mencionados más arriba no constituyen fallas externas que empañan el funcionamiento del mercado, que no existe como tal, sino que derivan de la existencia de múltiples posibilidades de arreglos institucionales, cada uno

punto 2.1.1).

¹³⁷STIGLITZ, J (1989) *On the Economic Rol of the State*. En HEERTJE, A. (ed) *The Economic Rol of the State*. Basil Blackwell. Citado por Muñoz (1996).

con consecuencias diferentes (Przeworski, 1996). La consecuente preocupación por los arreglos institucionales considerados adecuados comenzó a reflejar en un lenguaje prescriptivo el debate intelectual sobre la relación entre política y economía (Frischtak, 1994). Se trataba de definir de qué manera la intervención estatal puede resultar más ventajosa que su prescindencia y cómo se pueden generar escenarios que induzcan a los actores involucrados en una relación determinada a comportarse de manera colectivamente beneficiosa.

En términos generales, se reconoce que la acción del estado -fundamentalmente a través de la sanción y control del cumplimiento de normas que consagran derechos y obligaciones de las partes- no es la de un <<árbitro externo>> que interviene en una relación privada, sino que constituye una dimensión endógena que configura las modalidades de desarrollo de las actividades económicas. Más específicamente, esto supone afirmar que la regulación no es una ecuación que se aplica de manera abstracta, sino una actividad estatal que se ejerce a través de formas institucionales y organizativas específicas, articulada de manera más o menos conflictiva con el conjunto de la institucionalidad estatal vigente. Así, cobra sentido considerar el problema de la **capacidad regulatoria** del estado, que refiere a un conjunto coherente de reglas de juego, a las formas organizativas específicas de las agencias regulatorias, a los problemas que éstas enfrentan y a los mecanismos para atenuar los riesgos a los que están expuestas.

Si bien la regulación y los organismos que tienen a su cargo las tareas regulatorias están atravesados por las tensiones y problemas propios del conjunto de políticas e instancias estatales, el tipo de tareas inherentes a esta función y los actores directamente involucrados en las relaciones de prestación y regulación de servicios públicos suponen exigencias particulares desde el punto de vista de los diseños institucionales y de los recursos requeridos. Hay dos problemas clásicamente asociados con las agencias regulatorias que han merecido amplia atención por parte de la literatura especializada. Se trata de la **captura** y de la **falta de autonomía**. Sobre la base de la experiencia histórica de los Estados Unidos, los economistas de la escuela de Chicago advierten sobre el problema de la **captura de las agencias de regulación por los operadores regulados** (Stigler, 1971). El contacto frecuente entre entes y empresas reguladas y la mayor capacidad de presión empresaria originada en la disponibilidad de recursos técnicos y de información configuran una situación de sobre-representación de los intereses de los operadores privados en el proceso de regulación que inclina a los reguladores a ser más

receptivos a los argumentos de los primeros. El problema teóricamente opuesto a la captura es la **falta de independencia del regulador respecto del poder político**, problema que pondría en riesgo la sustentabilidad de la actividad en la medida en que la estabilidad de las reglas de juego y la previsibilidad necesarias para garantizar la oferta del servicio a largo plazo estén amenazadas por la voluntad política considerada, por definición, volátil. Se trata entonces de resguardar la independencia de los organismos a efectos de que desempeñen sus funciones de acuerdo a criterios técnicos y sin injerencia de intereses de corto plazo del gobierno de turno (Thury Cornejo, 1995).¹³⁸

De acuerdo con estas prescripciones, la privatización supone el desafío de un proceso de creación institucional mucho más complejo que la mera declinación de la responsabilidad por la provisión de los servicios. Al respecto, vale citar el planteo de Devlin (1993) quien, en un difundido análisis sobre las privatizaciones en América Latina, postula que el efecto de la privatización sobre el bienestar social está condicionado por la capacidad de los gobiernos para regular a las empresas privadas en forma continua y efectiva, a través de la administración pública. A la vez, el éxito de la regulación depende, entre otras condiciones, de la creación de los entes y marcos regulatorios previamente a la privatización, de la articulación de los marcos regulatorios en base a normas impersonales y directas claramente definidas y técnicamente coherentes con las capacidades administrativas de los futuros reguladores; de la autonomía de las institucionales regulatorias; de la calificación y remuneración de los funcionarios y de la existencia de esquemas sancionatorios claros, prácticos y de severidad creciente, entre otras.

7.2 LA EXPERIENCIA ARGENTINA

A la luz de estos debates y criterios técnico-normativos referidos a la intervención estatal y la regulación, se pueden señalar un conjunto de problemas propios de los marcos e instituciones regulatorias constituidos en Argentina tras la privatización, que se suman a los conflictos ocurridos durante los propios procesos de transferencia. En primer término, el orden de prioridades que caracterizó a la primera etapa de reforma del estado -y al proceso de privatización de empresas públicas dentro de ella- postergó la creación del aparato institucional que debía actuar como interlocutor de los

¹³⁸ A pesar de sus intenciones, es claro que estas prescripciones suponen una definición acerca de la asignación de costos y beneficios que es eminentemente política.

prestadores privados y/o mediador entre éstos y los usuarios en la mayoría de los servicios públicos privatizados. A la convicción antiestatista inicial se le sumaron sucesivos ajustes macroeconómicos para dar por resultado una estructura institucional con serias limitaciones para cumplir con las exigencias propias del control de los operadores privados.

Recién en la segunda mitad de la década de los '90 comenzó cobrar fuerza el debate acerca de la necesidad de intervención del estado. Esto no quiere decir que se produjeran cambios de rumbo de manera inmediata, pero sí que comenzara a suscitar mayor atención el problema de las capacidades estatales, especialmente en sectores en los que la privatización no había revertido el carácter monopolístico.

En el caso específico de los ferrocarriles, las reglas de juego iniciales que regirían la relación entre concesionarios, estado y usuarios se fueron definiendo en el proceso de redacción y negociación de las condiciones de licitación y de los contratos de transferencia a los operadores privados. El hecho de que las pautas para la prestación de los servicios no estuvieran establecidas antes de iniciar el programa de privatizaciones y se fueran configurando sobre la marcha, limitaría notoriamente el margen de acción para establecer la nueva institucionalidad. Lo fijado en los contratos constituyó una restricción legal, mientras que la acrecentada capacidad de presión de los sectores económicos que se hicieron cargo de los servicios marcó límites políticos para el control.¹³⁹ La primacía de los contratos resultó, entre otras consecuencias, en la inexistencia de un esquema regulatorio general para los distintos operadores. Esta ausencia puede atribuirse a la dificultad de establecer un patrón común, dada la diferencia de criterios que existe entre contratos de concesión signados por demandas, conflictos y prioridades propios del momento en que se firmaron y de los intereses de los actores participantes.

¹³⁹ Este tipo de problemas no era una novedad en el caso de los ferrocarriles. Las imprecisiones licitatorias que caracterizaron a los primeros procesos de privatización habían dejado importantes márgenes de negociación para que los consorcios ganadores exigieran numerosas ventajas para hacerse cargo de los servicios, en un contexto en el que el costo político de dejar caer las licitaciones era más alto de lo que el gobierno podía permitirse sufrir.

7.2.1 LAS PRIMERAS AGENCIAS DE CONTROL DE LOS SERVICIOS DE CARGAS DE LARGA DISTANCIA¹⁴⁰

La existencia de compromisos contractuales previos constituyó un argumento *justificatorio* de la imposibilidad de establecer condiciones regulatorias que alterasen lo pactado con los prestadores de los servicios. Sin embargo, estas limitaciones para imponer nuevas exigencias a los concesionarios no ha sido acompañada por la intangibilidad de la estructura institucional de control de los servicios.¹⁴¹ El caso de ferrocarriles es un ejemplo extremo, tanto del desfasaje temporal en la constitución de los mecanismos regulatorios como de la permanente modificación de las agencias de control. Entre 1992 y 1996 se sucedieron cinco organismos que asumieron alternativamente aspectos parciales de la fiscalización de los servicios, áreas geográficas específicas, resolución de conflictos o la totalidad de las tareas de regulación y control.

En plena marcha de las licitaciones para las transferencias del ramal Rosario-Bahía Blanca y del Ferrocarril General Urquiza, se sancionaron las primeras disposiciones tendientes a encuadrar la prestación privada de los servicios. Con argumentos referidos a la desregulación del servicio y a la asunción del riesgo de la actividad ferroviaria por parte del empresariado privado, en 1991 se sancionó un decreto seleccionando las disposiciones legales preexistentes que serían aplicables a los contratos de concesión.¹⁴² Es de destacar que la norma hace referencia al carácter de **servicio público** del ferrocarril y que, de manera congruente con esta definición, aboga por la justicia y razonabilidad de las tarifas, el trato igualitario a los usuarios y la obligación de continuidad del servicio. No obstante no abunda en precisiones acerca de los mecanismos que garantizarían el cumplimiento de estos objetivos. A diferencia de otros servicios públicos en los que los marcos regulatorios contienen una extensa revisión de los aspectos del funcionamiento de los servicios, ninguno de estos aspectos se desarrolló ni se formó un organismo específico a cargo de las tareas de regulación. Por otra parte, se mantenía una clara continuidad con los criterios vigentes durante la criticada gestión

¹⁴⁰ Si bien los procesos de sanción de la normativa regulatoria y de asignación de tareas de regulación a diversos organismos se desarrollaron simultáneamente en los casos de los servicios de cargas de larga distancia y en los servicios suburbanos de pasajeros, optamos por referirnos separadamente a cada uno de estos procesos, a efectos de facilitar la lectura.

¹⁴¹ Tampoco implicaron la inamovilidad de las condiciones de operación de los servicios. Trataremos este tema en el punto 8.2.

¹⁴² Decreto 1141/91, 21-06-91.

estatal de los ferrocarriles.

Cuando se concretó el traspaso del primer corredor a un concesionario privado, no se había creado la instancia específica de control y provisoriamente las tareas de fiscalización quedaron a cargo de la **Dirección Nacional de Transporte Ferroviario** dependiente de la Secretaría de Transporte, que había participado en la gestión de las privatizaciones ferroviarias. Casi un año después se creó la **Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF)**, un organismo autárquico del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, cuya tarea central sería resolver las controversias entre el estado nacional y los concesionarios, entre usuarios y concesionarios de cargas y entre los propios concesionarios.¹⁴³ Se le encomendaba promover la competencia entre los operadores ferroviarios y entre el ferrocarril y otros modos de transporte a través de la eliminación de regulaciones innecesarias y prevenir conductas monopólicas por parte de los operadores ferroviarios.¹⁴⁴ Debía estudiar la normativa para elaborar una regulación unificada y proponer un régimen de penalidades. Tenía facultades para realizar investigaciones, aplicar penalidades y requerir información.

Es de destacar que entre los cometidos de la CNRF se contaba el de *"promover la constitución de una asociación de concesionarios de transporte ferroviario cuyo propósito será el de proveer una alternativa privada para la fijación de procedimientos y estándares técnicos, operativos y de seguridad y proponer un procedimiento de arbitraje para los conflictos..."*¹⁴⁵ Esta disposición, que no llegó a concretarse, contraría los criterios internacionalmente aceptados, que recomiendan la introducción de mecanismos que sirvan de contrapeso a la asimetría existente entre los prestadores de los servicios y los usuarios. Pero más significativo que el refuerzo de la asimetría es el hecho de que explícitamente se daba lugar a que los propios regulados fijaran una parte importante de las normas que regirían la operación de los servicios y que, presumiblemente se convertirían en criterios para el ejercicio del control estatal.

En 1993 se creó la **Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF)**¹⁴⁶,

¹⁴³Decreto 2339, 15-12-92.

¹⁴⁴Por la modalidad elegida para privatizar los ramales, cada concesionario tiene derechos exclusivos de uso del ramal del que se hizo cargo y puede fijar discrecionalmente las tarifas de peaje para terceros que soliciten transitar por las vías, con lo cual la promoción de la competencia no pasa de ser una formalidad.

¹⁴⁵La asociación tendría a su cargo la normalización de las reglas de seguridad, el establecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos y el desarrollo de reglas para que la propia asociación pudiera ser árbitro en las controversias. Tendría facultades para requerir de los concesionarios informes para garantizar la seguridad, economicidad, regularidad, confiabilidad y eficiencia.

¹⁴⁶Decreto 1836, 7-9-93.

organismo con atribuciones específicas para supervisar las concesiones de los servicios interurbanos. En esta oportunidad la CNRF –que no había llegado a funcionar- se transformó en el **Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario** y se recortaron sus funciones, quedando limitado a intervenir a requerimiento de las partes o en situaciones especificadas por los contratos de concesión para arbitrar en los conflictos entre los actores del sistema. Al asumir las primeras autoridades del Tribunal tenían por delante la resolución de los conflictos suscitados con Ferroexpreso Pampeano que acumulaba incumplimientos en los planes de inversiones y deudas por no pago del canon. En junio de 1996, en el marco de la Segunda Reforma del Estado¹⁴⁷, el organismo se disolvió sin haber logrado resolver las demandas de los concesionarios ni participar en la renegociación de los contratos.

La CNTF –en un sentido estricto, el primer organismo de regulación y control de ferrocarriles– también se constituyó bajo la figura de entidad autárquica ubicada en la órbita de la Secretaría de Transporte. Para controlar la seguridad del transporte ferroviario de gestión privada y/o provincial debía aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios.¹⁴⁸ Tendría acceso a la documentación e información de los concesionarios y podría realizar auditorías e inspecciones que resulten necesarias. Participaría en la actualización de los cuadros tarifarios y aplicaría las sanciones establecidas en los contratos en caso de incumplimiento de las cláusulas de los mismos por parte de los concesionarios.

El directorio del organismo estaría compuesto por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, quienes duraban seis años en sus cargos y se renovarían cada dos años en forma escalonada, ejerciendo la presidencia en forma anual y rotativa. Se contemplaba un proceso de evaluación para la selección de los candidatos, como paso previo a la designación. Sólo podían ser removidos de sus cargos con justa causa. En agosto de 1994 se designaron las primeras autoridades de la CNTF, quedando la presidencia a cargo de Roberto Pía, quien había sido director de Transporte Ferroviario durante buena parte del proceso de privatización.

¹⁴⁷Decreto 660, 24-6-96.

¹⁴⁸Incluye el cumplimiento del plan de inversiones comprometido por contrato, mantenimiento de la infraestructura y el material rodante, conservación de bienes, control de pago del canon, control de las condiciones de incorporación del personal de FFAA, control de calidad y cantidad de los servicios prestados, atendiendo quejas y reclamos de los usuarios.

En diciembre de 1994, quedó aprobada la estructura orgánica.¹⁴⁹ Del directorio dependían seis gerencias, la Unidad de Auditoría Interna y la Secretaría General. La planta estaba integrada por 84 agentes. El control de las concesiones y de la operatoria de los servicios de pasajeros quedaba a cargo de la Gerencia Concesiones de Pasajeros e Integrales. La supervisión de la operatoria de cargas, así como la coordinación de los distintos aspectos de los contratos de concesión y el control de los planes de obras quedaba a cargo de la Gerencia Concesiones de Cargas. La Gerencia Jurídica intervendría en la interpretación y aplicación de la normativa, además de tener a su cargo la representación de este organismo frente al Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario. El organigrama se completaba con las gerencias de Seguridad, Administrativa y Relaciones Institucionales.

7.2.2 EL CONTROL DE LOS SERVICIOS METROPOLITANOS DE PASAJEROS

En junio de 1991 se sancionó -también por decreto- el marco normativo para el otorgamiento de la concesión de los servicios metropolitanos de pasajeros en vías de privatización.¹⁵⁰ En él se establecía que las especificaciones acerca de los niveles de calidad, las tarifas y las sanciones por incumplimiento serían incluidos en los respectivos contratos de concesión. De igual modo que en el caso de los servicios de cargas de larga distancia, retomaba los criterios establecidos por la normativa de Ferrocarriles Argentinos y Subterráneos de Buenos Aires y daba lugar a que los concesionarios elevaran propuestas de reglamentación técnica para la operación de los servicios.

Tampoco en este caso se elaboró un reglamento general que normatizara los distintos aspectos de la relación entre las empresas prestadoras, los usuarios y los reguladores, fijando derechos y obligaciones y niveles de calidad de los servicios. Por el contrario, siguen aplicándose normas diversas, algunas de las cuales surgen de los contratos de concesión y otras recogen reglamentación ferroviaria de distintas épocas. La referencia a objetivos de eficiencia, confiabilidad, seguridad, accesibilidad que están plasmadas en el marco normativo no tiene correlato en la formalización de niveles de servicio acordes con estas premisas. En términos generales, la ausencia de un marco regulatorio y la inclusión de los estándares de servicio exigibles en contratos desconocidos por los

¹⁴⁹ Decreto 2218/94, 21-12-94.

¹⁵⁰ Decreto 1143/91, 14-6-91.

usuarios va en contra de las generalizadas recomendaciones técnicas de transparentar y hacer comprensible el funcionamiento de los sistemas regulatorios y abre espacios para manejos discrecionales por parte de las empresas, potenciados por la posibilidad de que elaboren propuestas técnicas para encuadrar su propia gestión. En el caso de los servicios de pasajeros del área metropolitana el impacto de esta opacidad es mayor por tratarse de usuarios individuales con recursos mínimos para informarse, organizarse y reclamar sus derechos.

También en este caso se asignaron las tareas de control a un organismo preexistente, en plena marcha de las negociaciones con los consorcios privados interesados en hacerse cargo de los servicios. En espera de la sanción de una ley que crearía una Autoridad de Transporte del Area Metropolitana (ATAM), y que no llegó a concretarse, una resolución del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos dispuso que la **Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF)** que había tenido a su cargo la gestión de la privatización de los servicios, sumara a sus tareas la garantía del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los nuevos concesionarios.¹⁵¹

Sus nuevas responsabilidades incluían la aplicación de los contratos de concesión, el control de la realización de las obras, de las obligaciones contractuales de los concesionarios y de los estándares de calidad. Propondría al Ministerio de Economía la fijación de tarifas básicas. Además tenía a su cargo fiscalizar la seguridad, aprobar los programas de operaciones, controlar las obligaciones de conservación de los bienes y recibir las quejas del público. Debía prestar conformidad al pago de los subsidios a los concesionarios y tenía atribuciones para aplicar penalidades por incumplimientos e infracciones. Para cumplir con su labor podría requerir el acceso a la documentación e información de los concesionarios. Las dudas acerca de la independencia para el ejercicio de las funciones de control por parte de un organismo que había participado de las privatizaciones del sector estaban implícitas en los dichos del primer director de la Unidad, Juan Pablo Martínez, cuando afirmaba que: *“como estuve desde el inicio del proceso [de privatización de los servicios], me resulta difícil ser imparcial. Pero igualmente creo que el saldo fue muy positivo”*.¹⁵²

¹⁵¹Resolución Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 792/93, 22-7-93. Recordemos que se trata de una unidad ejecutora creada en 1990 por acuerdo de Ferrocarriles Argentinos y el Banco Mundial para el programa de la reorganización de la empresa.

¹⁵²Revista Mercado, N° 948, noviembre de 1996.

7.2.3 LA (¿ÚLTIMA?) REFORMULACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE CONTROL

Antes de que la división del trabajo entre instancias de regulación, control y arbitraje pudiera consolidarse comenzaron a trascender proyectos de reestructuración del área motorizados por las restricciones presupuestarias que el sector público había comenzado a sufrir a partir de 1995. En noviembre de ese año se anunciaba la intención de eliminar la UCPRF y transferir sus tareas a la CNTF, en ese momento a cargo de la fiscalización de los servicios de larga distancia. Al mismo tiempo, el proyecto de presupuesto para el siguiente año recortaba los recursos de esta última. Ante esta perspectiva, su titular ponía en duda la posibilidad de absorber las nuevas funciones.¹⁵³ Finalmente esta opción se vio superada por una reestructuración global de la estructura de la administración central, anunciada como una Segunda Reforma del Estado¹⁵⁴, que determinó la fusión de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario con la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) en una **Comisión Nacional de Regulación del Transporte**, organismo descentralizado, perteneciente al ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, que absorbía todas las tareas de la CNTF y la CONTA. La unificación dispuesta en junio se concretó recién en noviembre de 1996. Además de fusionarse la CNTF y la CONTA, como se había previsto en el decreto de reforma, se absorbieron las tareas de la UCPRF.¹⁵⁵

Entre los objetivos relacionados con sus funciones de fiscalización y control del transporte asignados al nuevo organismo se cuenta la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la competitividad en los mercados de las modalidades de transporte, la mejora de la seguridad, operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado de los sistemas de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga.

La dirección de la CNRT es ejercida por un Directorio de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo “*entre personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia*” que duran cinco años en sus cargos. Están

¹⁵³En 1995 había contado con 7,9 millones de pesos y en 1996 esta cifra se reducía a 6,3 millones de pesos, lo que representa un 20% menos. En declaraciones al diario Clarín (5-1-95), Roberto Pía Pía declaraba que “*con los fondos que nos dejaron es prácticamente imposible llevar adelante las tareas de control de los trenes metropolitanos y absorber al personal actual que efectúa ese seguimiento*”.

¹⁵⁴Decreto 660/96, 27-6-96.

sujetos a las incompatibilidades que alcanzan al conjunto de los funcionarios públicos y, además, están impedidos de tener intereses en las empresas reguladas durante su mandato y hasta dos años después de haber cesado. A diferencia de la CNTF donde se requería convocar a concurso para la preselección de los directores, en este caso se optó por la selección directa por el Poder Ejecutivo.¹⁵⁶ Pese a la intención formal de dotar al organismo de un perfil eminentemente técnico y profesional, el primer presidente designado para encabezar el organismo no contaba con antecedentes en el área de transporte. En la misma línea, uno de los primeros impactos de la reunificación de los organismos fue el intento de realineamiento político que se concretó mediante la cesantía de todos los directores que habían sido designados durante la gestión del ministro de Economía Domingo Cavallo.

Del Directorio dependen siete gerencias: la Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor, la Gerencia de Concesiones Ferroviarias, la Gerencia de Administración y Recursos Humanos, la Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios, la Gerencia de Control Técnico, la Gerencia de Asuntos Jurídicos y la Gerencia de Seguridad en el Transporte (ver gráfico 1). La división del trabajo entre éstas muestra algunas imprecisiones y superposiciones de tareas entre las distintas unidades gerenciales. A diferencia del resto de los organismos de regulación que cuentan con unidades gerenciales especializadas según las distintas funciones que deben desarrollar, en la CNRT coexisten gerencias de este tipo con otras que se circunscriben a la supervisión de un modo de transporte. La Gerencia de Control Técnico restringe sus tareas al control del transporte automotor y no interviene en el control del transporte ferroviario aunque existe una previsión normativa en este sentido. El control técnico en este último caso es realizado por la Gerencia de Concesiones Ferroviarias que, formalmente tiene a su cargo sólo el control del cumplimiento de los contratos de concesión.¹⁵⁷ Para llevar a cabo estas funciones, tiene facultades de requerir información, realizar inspecciones y aplicar sanciones. Estas particularidades son consideradas, desde la propia agencia regulatoria, como un signo de falta de integración de la CoNTA y la CNRT. Más allá de estos problemas formales, algunos integrantes del

¹⁵⁵ Decreto 1388/96.

¹⁵⁶ Tampoco se ha previsto la participación parlamentaria en la designación y remoción de los directores, como sucede en el ENRE y en el ENARGAS. Obviamente, en estos casos la sanción del marco regulatorio por ley ha hecho posible que el Parlamento se reservara para sí esta facultad.

¹⁵⁷ El cumplimiento de los contratos de concesión supone, entre otras tareas, controlar la ejecución de los subsidios otorgados por el Estado Nacional, proponer al Directorio la aplicación de sanciones a las empresas y vigilar el cumplimiento de los planes de inversiones (Decreto 1388/96).

organismo reconocen que el cumplimiento de las funciones se altera por decisiones políticas.¹⁵⁸ Por ejemplo, funcionarios a cargo de controlar a los concesionarios ferroviarios se habían desempeñado previamente en varias de las empresas.

Por debajo de este primer nivel de apertura no se ha completado la definición de la estructura y las competencias y sólo se dictaron resoluciones que definen parcialmente estos puntos. Por ejemplo, no se ha formalizado la existencia de la mesa de entradas aunque, de hecho, existe y funciona sin competencias formales y sin líneas de dependencia jerárquica claras. En un momento se proyectó elaborar un manual de procedimientos pero no llegó a aprobarse.

En otro orden, la Comisión concentra sus actividades casi completamente en Capital Federal, a pesar de que su competencia territorial abarca toda la red de caminos y vías del país. Para suplir esta limitación se han realizado convenios con distintas provincias y con la Gendarmería Nacional para delegar tareas de fiscalización (fundamentalmente relacionadas con controles del transporte automotor en las rutas). A partir de la concesión del ex Ferrocarril Belgrano a la Unión Ferroviaria, cuya sede societaria está ubicada en Salta y cuyas actividades se concentran en el NOA, se ha creado una delegación de la CNRT en dicha provincia.

Además de la precisión normativa y de la adecuación de las formas organizativas, otra condición imprescindible para el cumplimiento de las tareas de regulación y control es la disponibilidad de recursos. A la vez, el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación constituyen indicadores elocuentes acerca del grado de independencia de los reguladores respecto de las empresas y del poder político. A diferencia del resto de los organismos de regulación de los servicios públicos básicos, que cuentan con presupuesto propio, la CNRT dependía de partidas asignadas al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, del que formaba parte.¹⁵⁹ La falta de autonomía presupuestaria resultó en sucesivos recortes. Para 1995 la ex CNTF disponía de 7,9 millones de pesos reducidos a 6,3 millones para 1996. Si al presupuesto de la CNTF se le suman los recursos que disponía la CoNTA para los mismos períodos, el total de recursos alcanzaba a 28,16 y 17,03 millones de pesos en 1995 y 1996 respectivamente. Las cifras son notoriamente superiores a los 13,3 millones asignados

¹⁵⁸ Técnicos entrevistados manifiestan que "tienen menos llegada" a las autoridades que asumieron la conducción del organismo tras su unificación, las que tenían menor predisposición que las conducciones de la CNRF y la UCPRF a tomar en cuenta la información proveniente de las inspecciones y auditorías realizadas por los técnicos.

¹⁵⁹ El resto de los entes se financian con tasas que pagan los distintos actores del sistema y con el

en 1997 a la CNRT para cumplir con el conjunto de tareas asignadas a los dos organismos anteriores. En 1998 obtuvo un ligero aumento de recursos con un presupuesto de 15,3 millones para perder parte del incremento en 1999, cuando le fueron asignados 14,6 millones de pesos.¹⁶⁰

La creciente estrechez presupuestaria se tradujeron en una dotación de personal muy reducida y afectada por sucesivos ajustes que ralearon algunas áreas clave para el control de las empresas. Buena parte de la planta está contratada temporariamente y paulatinamente se han ido restringiendo los recursos para estas contrataciones. Aunque la limitación es de carácter general, la carencia de recursos humanos resulta más aguda en el caso del control del transporte ferroviario. Buena parte de las personas a cargo de estas tareas se desempeña en comisión y pertenece a Ferrocarriles Argentinos y a Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) ambas en proceso de liquidación. Cuando este proceso se complete, estos puestos de trabajo serían eliminados. Funcionarios de la Comisión señalan que sería imposible cumplir con las mínimas actividades necesarias si tuvieran que hacerlo exclusivamente con la planta formal asignada. En otro orden, las tareas que desarrolla el personal de planta, los contratados o el personal en comisión no están diferenciadas según algún criterio técnico, sino que dependen de las necesidades de cubrir muy diversas necesidades con escasos recursos. Este panorama se agrava porque la Secretaría de Transporte carece de estructura propia y de planta de personal y funciona gracias al apoyo técnico de la CNRT.

En síntesis, todos estos factores: la volatilidad de los organismos, las injerencias del Poder Ejecutivo y la falta de recursos configuran un cuadro indudable de debilidad institucional. Sin embargo, el análisis de la debilidad o fortaleza institucional queda incompleto si no se toma en cuenta qué institucionalizan las instituciones o, en otros términos, cuáles son los criterios que guían la acción regulatoria. A continuación revisaremos las principales áreas sujetas a control, las modalidades de ejercicio de los controles y los problemas específicos de cada una de ellas.

7.2.3.1 Los aspectos del servicio sometidos a control y el ejercicio de los controles

Como mencionáramos, la prestación de servicios esenciales en condiciones de

producto de las multas que cobran.

¹⁶⁰ Leyes de Presupuesto Nacional, 1994/95/96/97/98/99. Cabe señalar, además que el presupuesto de la CNRT es el más exiguo de los presupuestos de los organismos de regulación.

monopolio conlleva riesgos de que se fijen tarifas abusivas, de que se limite la calidad o de que se descuiden el mantenimiento y las inversiones necesarias para sustentar el servicio en el largo plazo. De aquí que se considere que un programa eficaz de regulación debe incluir una combinación de regulación tarifaria con regulación de la calidad técnica y comercial y con incentivos para que las empresas realicen inversiones para el mantenimiento y la ampliación de los servicios.

En términos formales, estos aspectos están considerados en los criterios de regulación vigentes. Los principales aspectos de la gestión de los operadores privados sometidos a control son el cumplimiento de los estándares de calidad del servicio; los ajustes de las tarifas; la ejecución de los planes de inversión; el mantenimiento de la infraestructura y la observación de las normas de seguridad. Sin embargo, un conjunto de imprecisiones en los procedimientos de control y de limitaciones de la gestión conspiran contra la efectividad de este programa.

La **calidad del servicio** se evalúa mediante un índice complejo que combina dimensiones tales como la cantidad de coches despachados, la velocidad, la frecuencia, el cumplimiento de los servicios programados y de los horarios, la conservación y limpieza de estaciones, el alistamiento, presentación y limpieza del material rodante, la atención de pasajeros en boleterías, la información al público, la presencia del personal requerido, etc. El monitoreo de las distintas dimensiones de calidad del servicio se basa en la información provista por las empresas, que deben elaborar partes diarios y elevarlos a la CNRT, y se complementa con visitas periódicas de inspectores de la Comisión. Adicionalmente, la Comisión pide información específica en caso de demoras o accidentes. Sobre la base de estas dimensiones se elabora mensualmente el índice de calidad de servicio.

La importancia del control de la calidad se magnifica en el caso específico de los servicios metropolitanos de pasajeros, ya que el cumplimiento de las metas de calidad de servicio es la base para la autorización de aumentos tarifarios. A la vez, la evaluación del grado de cumplimiento de las exigencias depende de la existencia de información relativa a cada uno de los indicadores que componen los índices de calidad. En el caso de los ferrocarriles, la mayor parte de esta información es provista por las propias empresas las cuales, según un funcionario del organismo regulador, "*... cumplen con las demandas de información porque tienen un interés involucrado*", aunque precisamente, este interés podría ser el origen de numerosas falencias en materia de provisión de información, algunas de las cuales fueron detectadas por la Auditoría General de la

Nación. Un dictamen del organismo menciona diferencias entre los resultados referidos al cumplimiento de los niveles de calidad que surgen de las muestras de la ex UCPRF y la información provista por los concesionarios. En algunos casos, resulta clara la subdeclaración de incumplimientos por parte de los concesionarios pero en otros se podría suponer que existen errores en la recolección y análisis de la información por parte del organismo de control, que registró menor cantidad de apartamentos de los estándares que los que informan las propias empresas.¹⁶¹

A las dudas que surgen del análisis de la información existente se le agrega la falta de inspecciones por parte de la CNRT. Como ejemplo, se menciona que *“en los meses de enero y febrero de 1996 no se realizaron inspecciones de calidad en los trenes de superficie”*. Por otra parte, las inspecciones que se realizan no relevan la totalidad de los indicadores de calidad. En consecuencia una evaluación integral de una estación o formación requiere de varias visitas. Finalmente, no se realizan inspecciones nocturnas. En síntesis, el escaso número de inspecciones vuelve poco representativas las muestras tomadas para evaluar la calidad de los servicios. Como consecuencia de estas deficiencias, existen períodos acerca de los cuales no existe información referida a trenes programados, corridos, cancelados y demorados.¹⁶² La AGN concluía: *“...que se estaría brindando poca importancia al control de la calidad del servicio de las líneas del ferrocarril”*¹⁶³ [y, lo que es más importante, que] *“la imprecisión acerca del cumplimiento o incumplimiento de los niveles de calidad de servicio no permite determinar fehacientemente que hubiera correspondido aplicar penalidades o que correspondiera en cambio, obtener premios tarifarios”*.¹⁶⁴

El control de los **niveles tarifarios** -que la teoría reconoce como la principal tarea de los organismos de regulación de servicios monopólicos- es especialmente complejo en el caso de los ferrocarriles. En los contratos ferroviarios se planteó un mecanismo de ajuste tarifario que asocia los precios a los costos de operación.¹⁶⁵ El criterio es de difícil aplicación, ya que la CNRT carece de información precisa sobre la estructura de costos de las empresas, aún en los casos en los que las inversiones que forman parte de

¹⁶¹ Resolución Auditoría General de la Nación, 59/97.

¹⁶² Por ejemplo, la Resolución Auditoría General de la Nación 64/99 señala que no fue posible cotejar los datos de calidad de servicio para el período abril-mayo de 1995 presentados por Ferrovías con las muestras tomadas por la UCPRF porque de acuerdo con las explicaciones dadas por funcionarios de la Gerencia de Concesiones Ferroviarias *“lamentablemente, las muestras correspondientes a dichos meses fueron extraviadas”*

¹⁶³ Resolución Auditoría General de la Nación, 59/97.

¹⁶⁴ Resolución Auditoría General de la Nación, 15/98.

¹⁶⁵ Definimos estos mecanismos en el punto 1 de este capítulo.

estos costos son subsidiadas por el estado.

En el caso de los servicios de cargas se establecieron precios máximos a efectos de resguardar formalmente el carácter de servicio público de la actividad. Es posible afirmar esto porque las tarifas oficiales son considerablemente altas y su aplicación inicial determinó una importante merma en las cargas transportadas. Posteriormente los propios consorcios fueron bajando los precios.

En el caso de los servicios metropolitanos, la fijación de las tarifas se rige por un mecanismo más complejo. A la actualización por diferencias en los costos se le agrega el mecanismo de ajuste que premia los incrementos en los niveles de calidad de servicio que mencionamos más arriba. Más allá de las dudas en torno de la aplicación de estos mecanismos, la fijación de los cuadros tarifarios ha resultado de arduas negociaciones conducidas por las autoridades políticas, en las que entraron en juego tanto los subsidios recibidos por los operadores como la sensibilidad y repercusión pública del tema por sobre la medición de los estándares de calidad.

En lo que se refiere a las **inversiones** y al **mantenimiento**, el control se centra en monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos en los contratos y la observancia de las normas técnicas en la materia. La CNRT debe certificar las obras realizadas por los concesionarios y verificar el cumplimiento del mantenimiento y renovación de los materiales. Para eso, realizaba inspecciones en tales obras y en los talleres de los concesionarios. La realización de las obras es una de las claves del cumplimiento de los contratos y, lo que es más importante, de la sustentabilidad del servicio a largo plazo. Pero en el caso de los servicios metropolitanos, la relevancia es mayor ya que el cumplimiento de las inversiones comprometidas es condición para el cobro de los subsidios estatales.

A pesar de la importancia del tema, se trata de una de las áreas bajo control más afectadas por la imprecisión normativa y la falta de recursos. Mientras los contratos establecen inversiones en unidades monetarias, el control del cumplimiento de las mismas se realiza verificando las inversiones físicas realizadas. Esto implica problemas irresolubles cuando se producen cambios tecnológicos, mejoras en la eficiencia de la gestión u otras variables que modifican los costos que hacen que casi nunca coincidan las inversiones medidas en términos monetarios con las medidas en términos físicos (Kippes, 1999).

La CNRT carece de personal técnico suficiente para el seguimiento de las obras y para la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas usuales. Las

tareas de control se centralizan en la verificación en talleres y en línea de estado de los coches. Se revisan en forma aleatoria los trabajos de reparación en lugar de hacer un seguimiento sistemático de las distintas rutinas de mantenimiento que realizan los concesionarios.¹⁶⁶ Un funcionario de la propia CNRT reconocía que aunque “*los controles se realizan y la prueba de ello es que se aplican las penalidades*” aunque no podía afirmar “*que sean suficientes*” y admitía que existían falencias resultantes de la carencia de recursos humanos. Por razones similares que se suman a la falta de especificación de los criterios para la remisión de información, el organismo enfrenta dificultades para analizar la documentación remitida por los concesionarios sobre inversiones realizadas a los efectos de la evaluación y comparación con las obras comprometidas.¹⁶⁷

Por otra parte, el cumplimiento de los planes de inversión resulta uno de los puntos críticos en los que la acción de los concesionarios parece ser menos transparente. Estos han tenido espacio para que el estado reconociera y pagara facturas por insumos para el acondicionamiento de los bienes, cuyos precios multiplicaban varias veces los valores reales.¹⁶⁸ En otro orden, la AGN verificó varios casos en los que las obras destinadas al mantenimiento eran presentadas por los concesionarios como inversiones para reclamar el pago del subsidio estatal.¹⁶⁹

La **seguridad** del servicio es un aspecto estrechamente ligado con el cumplimiento de las inversiones y de los criterios técnicos de mantenimiento usuales. También es una dimensión fuertemente afectada por la falta de recursos de la CNRT. Las normas técnicas específicas vigentes son muy antiguas y están muy atrasadas respecto de los criterios internacionales basados en el mantenimiento preventivo y programado de los bienes. Además, la restricción de personal, y especialmente el desmembramiento de equipos técnicos especializados, limitó severamente las posibilidades de realizar inspecciones de seguridad. Por la misma razón, tampoco existían estadísticas precisas acerca del tema y se trabajaba sobre la base de estimaciones, a pesar de que la seguridad ha sido uno de los aspectos más postergados también por las empresas. Estas limitaciones se han reflejado en la ausencia de programas de análisis y evaluación de la seguridad del transporte ferroviario, de metas en cuantificables y de seguimiento de los

¹⁶⁶ Resolución Auditoría General de la Nación, 66/99.

¹⁶⁷ Resolución Auditoría General de la Nación, 58/97.

¹⁶⁸ Una denuncia realizada en 1998 señalaba sobreprecios de hasta 3000% respecto de los valores usuales de los productos adquiridos. (Diario Página 12, 11-5-98).

¹⁶⁹ Informe de la Auditoría General de la Nación, 05-03-97.

planes y acciones en la materia, a pesar de que formalmente la Gerencia de Seguridad tiene asignadas tareas referidas a la elaboración y ejecución de estos programas. A pesar de la escasez de recursos, las metodologías de evaluación de la seguridad implican exigencias excesivas en este sentido. Por una parte, no se contaba con información actualizada acerca de las características de los distintos sistemas y materiales de seguridad disponibles. En su lugar se inspeccionaban caso por caso la adecuación de los elementos importados por los concesionarios. Por otra parte, las inspecciones que realiza la Gerencia de Seguridad no estaban coordinadas con las realizadas por la Gerencia de Concesiones a cargo del monitoreo del cumplimiento de los contratos. La especialización de las inspecciones limita el alcance de las mismas a la vez que puede resultar en superposición de tareas.

En términos generales, los controles de los diferentes aspectos de servicio se regían por procedimientos informales que no se aplicaban de manera uniforme debido a la inexistencia de manuales de normas y procedimientos. El vacío normativo se tradujo en criterios *sui generis* de monitoreo según las áreas de que se trate. Mientras algunos inspectores consideraban que *"deben estar todo el tiempo detrás del concesionario"*, otros pensaban *"que la responsabilidad de funcionamiento es del concesionario"*. Los propios funcionarios reconocían que la carencia de criterios rectores opera como una fuerte limitación para realizar los controles.

7.2.3.2 La información para el control y la rendición de cuentas

El vacío normativo también conspiraba contra la circulación de **información** acerca del desempeño empresarial. No existían mecanismos efectivos para obligar a las empresas a brindar información. Los trámites relativos a este punto no estaban estandarizados y cada gerencia establecía plazos de presentación de documentación de acuerdo con sus propios criterios y con la relevancia del tema. En muchos casos, los pedidos de información realizados por las distintas áreas de la CNRT directamente no fijaban plazos de respuesta que debieran ser observados por las empresas.

La falta de especificaciones respecto de la obligación de provisión de información agrava seriamente la **asimetría informativa** que caracteriza a las relaciones entre estado regulador y empresa regulada, dado que éstas están en condiciones de racionar y manipular la información relevante acerca de su comportamiento y de sus costos (Gerchunoff y Visintini, 1990) y el regulador enfrenta el problema de inducir a la

empresa a tomar sus decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con el interés público, dadas las condiciones de costos existentes con menor información que la que posee la propia empresa (Vickers y Yarrow, 1991).

Aunque la información es, como hemos señalado, un insumo crucial para el control de los servicios, la mera posesión de información no garantiza la eficacia de los controles. Aunque no es posible pensar que un ente regulador sin información pueda ejercer controles eficaces, es verosímil la hipótesis de que el ente regulador -contando con un cúmulo importante de información- tome decisiones favorables a los intereses empresarios. Otro conjunto de factores que deben estar presentes para garantizar el ejercicio de la regulación son la clave para explicar la aparente contradicción que se presenta entre el rigor con que los inspectores de la CNRT calificaban a las empresas reguladas y el funcionamiento general de la Comisión, fuertemente cuestionado. Se podría presumir que la rigurosidad y precisión de los controles que llegaban a realizarse se licuaban al interior del organismo que, más allá de las formalidades, no asumió una voluntad política de ejercicio del control y de orientación del desarrollo del transporte ferroviario y su coordinación con otros medios, dejando amplios espacios de discrecionalidad a los operadores.

Desde esta perspectiva el problema de la información se amplía y se inscribe dentro de la cuestión más general de la *accountability* de los organismos de regulación, que permite considerar que la problemática no se restringe a la circulación de información entre regulado y regulador sino que tiene que ver con los supuestos en los que se apoya la rendición de cuentas (Reagan, 1987)¹⁷⁰ e involucra también a los usuarios, quienes en materia de información e incidencia sobre el funcionamiento y control de los servicios están en clara desventaja tanto respecto de la empresa como del organismo de control. Si bien esto es un problema que aqueja a la mayoría de los esquemas de regulación de los servicios públicos privatizados en Argentina, la CNRT se caracteriza por una reducida presencia pública que profundiza la opacidad de los criterios de control. Hasta el momento no se han realizado campañas de difusión de la existencia de la propia Comisión ni de los mecanismos a los que pueden recurrir los usuarios, a excepción de escasos carteles que se encontraban en las estaciones donde se indicaba la existencia

¹⁷⁰ El autor hace un análisis interesante acerca de la lógica del control. Señala que la restricción del control a criterios "expertos" puede derivar en una falta de rendición de cuentas, sustituyendo el control basado en principios democráticos por nociones técnicas cuyos impactos no siempre son explícitos.

una oficina de atención al público.¹⁷¹ Tampoco son conocidos los niveles de calidad de servicio exigibles y efectivamente provistos por las empresas ni se han difundido los derechos de los usuarios. Si este desconocimiento se suma a que estos estándares están establecidos en cada contrato de concesión, el resultado previsible es una amplia disparidad en la calidad de los servicios en un marco de incertidumbre acerca de las exigencias que deben cumplir las empresas.

7.2.3.3 Los derechos de los usuarios

La normativa de creación de la CNRT introdujo una nueva dimensión en la regulación de ferrocarriles al formalizar objetivos que hacen al carácter de **servicio público** y a los **derechos de los usuarios**. Sin embargo, la inexistencia de un reglamento de usuarios que fije derechos y obligaciones recíprocos entre empresas y usuarios vuelve abstracta esta formulación. Existen algunos instrumentos usualmente asociados con la protección de quienes usan servicios monopólicos o con fuertes asimetrías de información. En primer término, la CNRT tiene facultades de convocar a audiencias públicas para resolver casos de violaciones a la normativa por parte de los prestadores y de garantía de publicidad de las decisiones. La Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios está formalmente a cargo de estos aspectos del control. A diferencia de otros servicios en los que existen situaciones en las que la audiencia pública es obligada, en este caso, se trata de una facultad de la Comisión que sólo concretó esta convocatoria para discutir la renegociación de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros luego de que un fallo judicial le ordenara hacerlo.

La misma gerencia recibió atribuciones para coordinar elementos de recolección de información tendiente a monitorear el nivel de satisfacción de los usuarios. Esta disposición representa un avance en comparación con los servicios de electricidad, gas y agua potable, en los que no se ha formalizado la consulta a los usuarios. No obstante, desde la creación de la Comisión sólo se han realizado sondeos entre los usuarios del autotransporte y en el caso de ferrocarriles sólo existen datos difundidos por las propias empresas. Otras acciones relacionadas con esta responsabilidad -tales como el establecimiento de programas de educación y difusión de los derechos de los usuarios

¹⁷¹Es necesario aclarar que, aunque se trata del mismo organismo, la presencia pública en el sistema de autotransporte era mayor que la que se verifica en el caso de los ferrocarriles. Se puede atribuir esta disparidad a una "herencia" de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) que tenía una

de transporte- están pendientes de ejecución, pese a estar previstas entre las misiones y funciones del organismo.¹⁷²

Para recibir reclamos, las empresas están obligadas a contar con libros de quejas en las estaciones -ya previstos en la antigua ley de ferrocarriles-. La CNRT debe monitorear las demandas recibidas por los concesionarios y, según manifiesta un funcionario: "*algunas de las quejas se solucionan*". Sin embargo, a través de inspecciones de verificación de las quejas presentadas, la AGN consideraba que los reclamos de los usuarios no eran atendidos adecuadamente.¹⁷³

A diferencia de otros casos de servicios públicos privatizados, en los que el organismo regulador sólo atiende a los usuarios en segunda instancia, luego de que éstos hubieran presentado sus demandas ante las propias empresas sin recibir respuesta satisfactoria, la CNRT atiende y resuelve las quejas y reclamos de los usuarios, aunque no hubieran recurrido previamente a las empresas. Si bien esta modalidad implica un canal de comunicación más abierto con éstos y facilita la formulación de consultas y demandas, requiere también disponer de recursos destinados a satisfacerlas, lo que, de hecho, no sucede. Cuando todavía no se habían fusionado los distintos organismos de control del transporte ya se registraban deficiencias del área de atención al usuario de la UCPRF, entre las cuales se destacaban el escaso número de inspecciones de los libros de quejas de las empresas, la falta de control de la correlatividad de estos libros, la existencia de irregularidades en el envío de los partes por parte de las empresas, la falta de seguimiento del estado de situación de las quejas recibidas, la falta de supervisión de las respuestas que las empresas brindan a los usuarios y del cumplimiento de los plazos. Tampoco se aplicaron las sanciones que corresponderían por estos incumplimientos.¹⁷⁴ La creación de la CNRT, lejos de representar avances en la materia, implicó la eliminación de la Gerencia Gerencia de Atención al Usuario que era parte de la estructura de la ex Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, cuando ésta fue unificada con la CoNTA, deteriorando aún más, la ya débil capacidad de hacerse cargo de los problemas planteados por los usuarios.¹⁷⁵

política de difusión hacia los usuarios.

¹⁷²El completo incumplimiento de estas disposiciones en el caso de los ferrocarriles vuelve casi ocioso acotar que la normativa no especifica las formas de consolidar la información proveniente de la opinión de los usuarios con la que surge de las tareas de fiscalización realizadas por la Gerencia de Control Técnico, que permitirían verificar la medida en que los grados de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos se traducen en mejoras en la calidad de las prestaciones que reciben los usuarios.

¹⁷³ Resolución Auditoría General de la Nación, 59/97.

¹⁷⁴ Resolución Auditoría General de la Nación, 64/96, 3-4-96.

¹⁷⁵ Acciones encaradas por el Defensor del Pueblo de la Nación mostraban esta debilidad. Las respuestas

7.2.3.4 La aplicación de sanciones

La efectividad del sistema de regulación, control y protección de los usuarios está dada por la vigencia de un sistema de sanciones económicas que incentiven a los prestadores a cumplir con las exigencias de servicio establecidas y penalice los incumplimientos. A este requisito, Evans (1995) agrega la necesidad de que existan compensaciones o resarcimientos para los usuarios afectados por las fallas en el servicio.

Así es que la ausencia de procedimientos estandarizados para la sanción de los incumplimientos por parte de los operadores ferroviarios es un dato altamente significativo de la debilidad regulatoria. No existen mayores precisiones formales acerca de las atribuciones de las distintas unidades organizativas para el reconocimiento de situaciones irregulares que podrían ser sancionadas. Tampoco se han especificado escalas de sanciones a aplicar según la magnitud de la deficiencia cometida, lo que en la práctica llevaba a que las irregularidades fueran constatadas pero que la aplicación de multas fuera fácilmente objetada por falta de respaldo normativo.

En el caso específico de los servicios metropolitanos subsidiados por el estado, la evaluación de los niveles de cumplimiento de las inversiones y la sanción de los incumplimientos afrontaba dificultades adicionales porque -aunque no se reconociera oficialmente- el estado registraba atrasos importantes en el pago de los subsidios que servían de argumento a los concesionarios para justificar sus falencias.

De manera más general, las sanciones mayores que correspondían por incumplimientos en los planes de inversión en general no se concretaban no sólo por las limitaciones en la fiscalización, sino porque usualmente los concesionarios contaban con mecanismos que les permitían diferir o eludir el pago o -según lo expresaban funcionarios de la propia Comisión- llegaban a acuerdos con niveles políticos de la propia comisión o de de las áreas de transporte y economía. Por ejemplo, en 1995 los atrasos que registraba Buenos Aires al Pacífico hacia 1995 eran suficientes como para rescindir el contrato, pero la conducción de la ex CNTF decidió otorgar mayores plazos para regularizar la situación porque hacían una evaluación positiva de la gestión de la

a sus pedidos habían demorado entre 37 y 85 días, cuando el plazo legal máximo es de 30 días. (Diario La Nación, 19-8-98).

empresa.¹⁷⁶

Por otra parte, cuando el organismo regulador disponía sanciones, las empresas recurrían sistemáticamente las intimaciones realizadas por el organismo regulador lo que implicaba que el Ministerio de Economía fuera el que, en la práctica, resolviera sobre estos aspectos. Más tarde, el virtual blanqueo de los incumplimientos que acompañó a la apertura de la renegociación de los contratos demostraría claramente la modalidad de acción empresarial de canalizar sus demandas al margen del organismo regulador.¹⁷⁷ El propio presidente de la CNRT admitía ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones que aunque ninguno de los concesionarios de cargas había cumplido con las inversiones previstas, desde la apertura de la renegociación de los contratos, el organismo no había podido aplicar sanciones y se limitaba a informar los incumplimientos en que incurrían las empresas.¹⁷⁸

7.3 LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN DISCUSIÓN

La teoría económica predominante suele asumir que la regulación es una actividad aplicable en cualesquiera condiciones y señala problemas regulatorios que supuestamente tienen validez universal (v.g.: falta de independencia de los organismos de regulación, precios que <<desinforman>>, relaciones de principal-agente entre regulador y regulado, etc.). Aunque la importancia de estos aspectos no puede ser negada, limitarse exclusivamente a ellos implica una simplificación de la complejidad del funcionamiento real de un servicio público privatizado, que deja fuera los procesos que dan forma a la política regulatoria. En el escenario post privatización, esto significa sustraer de la discusión las razones en función de las cuales se delimitaron los alcances del nuevo rol regulador del estado.

Una lectura política de la política regulatoria permite interpretar la reconocida debilidad de la intervención estatal así como la recurrencia de incumplimientos empresarios a que hacemos referencia no meramente como producto de déficit de gestión sino como expresión de la conflictividad inherente a la relación de provisión de los servicios. Las particulares modalidades de control son expresión de la diversidad de prioridades de los actores involucrados en la provisión de los servicios y de los

¹⁷⁶Diario Clarín, 11-6-95.

¹⁷⁷ El cual no tuvo ninguna participación en el proceso de renegociación de los contratos, conducido por la Secretaría de Transporte.

condicionantes que pesan sobre las formas de resolución de las controversias que, a su vez, remiten a las relaciones de fuerzas en virtud de las cuales se resuelven los conflictos regulatorios (Reagan, 1987).

Desde esta perspectiva es posible contextualizar los problemas que enfrenta la regulación de los servicios ferroviarios que señalábamos más arriba, en el marco de un proceso histórico caracterizado por el involucramiento de distintos actores en la problemática referida a la regulación de los servicios públicos privatizados.

Durante el proceso de transferencia de servicios, la primacía del estado mínimo determinó en la virtual inexistencia de debate acerca de los objetivos, alcances y modalidades de regulación de las actividades privatizadas y en la casi nula intervención del parlamento en la materia. En el caso específico de los ferrocarriles, la ausencia de participación parlamentaria en las definiciones acerca del control se tradujo en la falta de respaldo legal de los organismos de regulación del sector y en un factor que contribuyó a volverlos más vulnerables a sucesivas reestructuraciones.¹⁷⁹

En los últimos años, en un escenario general de reflujo de los postulados ideológicos de subsidiariedad estatal más radicalizados, se produjeron situaciones de conflicto relacionadas con la prestación y el control de los servicios públicos¹⁸⁰ que se conjugaron con fuertes enfrentamientos entre legisladores del bloque oficialista y el ex-ministro de Economía Domingo Cavallo, quien había llevado adelante las privatizaciones y bajo cuya órbita habían quedado los organismos reguladores. En este nuevo contexto, el Congreso comenzó a convertirse en caja de resonancia de debates e iniciativas que apuntaban a revisar y/o complementar los esquemas de regulación de los servicios privatizados en general y de los ferrocarriles en particular. La falta de claridad en el funcionamiento del esquema de regulación de los servicios fue la razón aducida para la presentación de un conjunto de proyectos y pedidos de informes por parte de legisladores. A su vez, la mayor actividad parlamentaria abrió paso a nuevos debates,

¹⁷⁸ Diario Clarín 22/4/98.

¹⁷⁹ Esta hipótesis se apoya en el planteo de Thury Cornejo (1995) quien señala que desde el punto de vista jurídico, la creación mediante una ley o un decreto supone un status diferente para los organismos así creados. En el primer caso, el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, mientras en los casos de entes creados por decreto, su accionar queda sujeto a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable. La trayectoria de los organismos de regulación de los distintos servicios es coherente con este planteo. Mientras los entes reguladores de la provisión de electricidad y de gas que fueron creados por ley, no sufrieron modificaciones, tanto la Comisión a cargo del control de las comunicaciones, como el caso de ferrocarriles que nos ocupa estuvieron sujetos a importantes cambios.

¹⁸⁰ Entre las situaciones de mayor repercusión pública se pueden mencionar las dificultades que enfrentó el intento de que los sectores de menos recursos financiaran las inversiones para extender la red de agua potable, los proyectos de rebalanceo de las tarifas telefónicas y una sucesión de accidentes de graves

tanto dentro como fuera de las Cámaras y generó reacciones diversas de funcionarios del Ejecutivo y de empresarios que se verían afectados por los posibles cambios en las formas de control.

Se presentaron diversas propuestas legislativas relacionadas con los esquemas de control de los servicios públicos privatizados. En general manifestaban su preocupación y compromiso con la protección de los usuarios. Algunas de ellas apuntaron de manera directa a las falencias en el desempeño de los entes a los que se les imputaba la poca claridad en el manejo de los fondos, la falta de independencia respecto del poder político y el incumplimiento de sus funciones. El diputado oficialista Humberto Roggero se refería al tema señalando que los entes *"no han demostrado todavía que las funciones de control que ejercen se vean reflejadas en una baja de los costos a las empresas o un mejor servicio, atendiendo al presupuesto con que cuentan"*. El legislador apuntaba a las responsabilidades políticas que estaban por detrás de las deficiencias de la gestión, señalando que *"obviamente creemos que es imprescindible que los entes existan para controlar a las empresas privatizadas, pero tienen que ser eso y no una máquina a través de la que el Ministerio de Economía recauda multas y los fondos van a tesorería y no al control efectivo"*.¹⁸¹

Sobre la base de este tipo de diagnósticos, el Parlamento intentaba no sólo reforzar los controles, sino también su propia presencia en el monitoreo la gestión de los organismos de regulación. En el caso específico de los ferrocarriles, se destaca la iniciativa del diputado Lorenzo Pepe de crear un ente autárquico que cubriera *"el peligroso vacío que dejó el Estado en el sector ferroviario por la ausencia de regulaciones"*.¹⁸² Otras iniciativas apuntaban a crear un <<superente>> que debería fiscalizar, controlar y coordinar la actividad de los entes de regulación de los distintos servicios públicos y que previsiblemente incluiría el control de los transportes. Los autores de la iniciativa, Humberto Roggero y Emilio Martínez Garbino ponían el acento en uno de los problemas que en el caso de los ferrocarriles tenía una importancia clave, cuando afirmaban que *"queremos que el Congreso controle a las empresas que brindan servicios públicos porque no pueden ser vigiladas por el mismo organismo que las*

consecuencias cuyas responsabilidades nunca terminaron de clarificarse.

¹⁸¹ Diario Ambito Financiero, 9-1-96.

¹⁸² El organismo se ocuparía de verificar el cumplimiento de los contratos de concesión, tarea que se superpone con el resguardo del patrimonio empresarial de propiedad del Estado y con la formulación de las políticas generales de transporte. Este abanico de funciones exceden las potestades regulatorias y parecen más orientadas a constituir un espacio con amplio poder para incidir en las decisiones sobre el sector.

privatizó”.¹⁸³ En el intento de asumir el control de los servicios privatizados, el proyecto del Senador Eduardo Vaca avanzó aún más, con un proyecto de creación y funcionamiento de los entes reguladores, que disponía que éstos fueran transferidos a la órbita del Congreso para evitar que tuvieran vínculos con los prestadores. También el senador Augusto Alasino presentó un proyecto destinado a constituir una Comisión Legislativa Nacional de las Regulaciones con participación de legisladores de ambas cámaras que logró aprobación del Senado.

Mientras integrantes de los bloques oficialistas se concentraban en la creación de nuevos organismos de control, la oposición veía con reticencia estas iniciativas de sustraer la regulación de los servicios públicos de la órbita del Ejecutivo¹⁸⁴ y en cambio trataba de impulsar una investigación de la gestión de las privatizaciones y las actividades de los organismos y entes relacionados con los ferrocarriles. Para hacerlo, legisladores de la Alianza presentaron un proyecto de creación de una Comisión integrada por ocho diputados que debería expedirse sobre el tema en un plazo de 120 días.¹⁸⁵ La respuesta presidencial a los cuestionamientos de la oposición fue una carta abierta en la que se acusaba a la oposición de buscar la inseguridad jurídica.¹⁸⁶

Más allá de los matices, la discusión parlamentaria expresa un giro en la valoración de la importancia del rol del estado y de la necesidad de fortalecer sus instituciones que contrasta con las perspectivas de estado subsidiario de las primeras etapas de la privatización. Varios legisladores llegaban a desafiar el supuesto de <<seguridad jurídica>> esgrimido reiteradamente para cerrar el paso a cualquier ampliación de las exigencias a las empresas proveedoras de servicios y proponían revisar las cláusulas de los contratos. Por ejemplo, el justicialista Oscar Lamberto (PJ), consideraba que el estado *“debe ejercer un severo control sobre las empresas privatizadas”* [y agregaba que] *“no se afecta la seguridad jurídica cuando encaramos una negociación porque se trata de un Estado serio, previsible y con una economía estable”*.

En esta apreciación también coincidía el radical Juan Pablo Baylac señalando que *“no se debe poner trabas al Estado para que pueda renegociar los contratos a favor de los usuarios, [por lo que] no se afecta la seguridad jurídica si se mantiene la misma*

¹⁸³Diario Clarín, 8-7-96.

¹⁸⁴ Diario La Nación, 6-10-99. Un asesor legislativo entrevistado manifestaba que estos proyectos apuntaban a crear nuevas <<aduanas>> por las que las empresas pasarían para negociar sus márgenes de libertad.

¹⁸⁵ Se pensaba que existían *“irregularidades administrativas y hechos cuasi delictivos [que] no son casos aislados en el área ferroviaria, sino que, por el contrario, podríamos estar en presencia de una suerte de corrupción institucionalizada de carácter mafioso”*. Diario Clarín, 16-04-98.

ecuación económica financiera.” Anunciaba también que, en caso de ganar las elecciones presidenciales de 1999, la Alianza integrada por su partido y el Frepaso no revisaría las privatizaciones¹⁸⁷, con lo cual se trataba de enviar un mensaje a las empresas prestadoras de servicios y favorecer su posición en las negociaciones tendientes a lograr condiciones más favorables para los usuarios que planeaba realizar.

Mientras tenía lugar la discusión parlamentaria acerca del control de los servicios privatizados, en mayo de 1998 viajó a Argentina una misión de expertos del Banco Mundial que debía verificar la evolución del proceso de reestructuración ferroviaria. El representante de este organismo señalaban que *“el Gobierno estaba ansioso por privatizar y dejó la regulación para más adelante, y yo, dadas las circunstancias, habría hecho lo mismo. Pero ahora, deben avanzar en materia de regulación”*.¹⁸⁸

A mediados de 1998, La Fraternidad, el gremio que agrupa a los maquinistas se sumó al debate acerca del control presentando un documento ante la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados. En el señalaba su preocupación por el estado de la infraestructura concedida y pedía al estado nacional que declarase la emergencia ferroviaria y tomara a su cargo el mantenimiento de las vías, sumamente deterioradas por la falta de mantenimiento, para permitir que pudieran circular normalmente los trenes que cumplían servicios interurbanos. De acuerdo con la opinión de los sindicalistas, era necesaria esta intervención estatal porque *“la CNRT, ante el exiguo presupuesto que posee se ve impedida de cumplir su función de control para garantizar que las empresas concesionarias cumplimenten los compromisos de inversión para mantener mínimamente la infraestructura de vías que el Estado les entregó al momento de adjudicarse la concesión de los servicios”*.¹⁸⁹

La respuesta a la ofensiva <<controladora>> no se hizo esperar. La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, que reivindicaba para sí el control legislativo de los servicios públicos privatizados, miraba con desconfianza estas iniciativas que, de hecho, significaban una redistribución de funciones dentro del propio parlamento, que recortaría sus atribuciones. El temor no resultaba infundado si se toma en cuenta que distintos legisladores criticaban duramente la acción de la Bicameral porque tomaba decisiones que comprometían al Congreso, sin brindar siquiera la

¹⁸⁶ Diario Clarín, 20-04-98.

¹⁸⁷ Diario Perfil 24-5-98.

¹⁸⁸ Declaraciones de Lou Thompson, a cargo de la misión del Banco Mundial al diario El Cronista, 12-5-98.

¹⁸⁹ Revista Rieles, año 6 N° 43, julio de 1998.

información en la que se basaba.¹⁹⁰

El debate trascendió ampliamente los límites del Congreso. También el Poder Ejecutivo respondió al intento parlamentario de ocupar mayores espacios en materia de regulación de servicios públicos privatizados. En 1998 se elaboró un proyecto de ley para establecer un marco general para la actividad de los entes que tenía por objeto compatibilizar atribuciones y funciones.¹⁹¹ El anuncio permitió aquietar la tensión con los legisladores del propio partido oficialista que impulsaban la creación de instancias de coordinación y/o supervisión de los entes.¹⁹²

El transporte ferroviario mereció una atención específica por parte de la Secretaría de Transporte que trabajaba en la elaboración de un proyecto de ley de creación de un Ente Regulador de las Concesiones Ferroviarias. Con alcance más acotado, la CNRT trataba de impulsar Sistema de Certificación de Calidad y Seguridad Ferroviaria por el cual empresas privadas tendrían a su cargo aspectos técnicos del control del desempeño de los concesionarios. En una confesión de las propias limitaciones, justificaban la privatización del control porque no existía “suficiente idoneidad técnica ni cantidad de gente necesaria para cubrir estas labores”.¹⁹³

El tema resultaba particularmente sensible para los proveedores de los servicios que reaccionaron airadamente frente al debate parlamentario. Los empresarios entendían que algunos de los proyectos que estaban en discusión implicaban una extralimitación de las facultades del Congreso que el presidente debería vetar.¹⁹⁴ Cualquier intento de incidencia parlamentaria en el control de los servicios era definido desde la perspectiva empresaria como “...una politización de los temas referidos a los servicios públicos”¹⁹⁵ que resultaba preocupante porque obligaría a “...tener que pasar por muchas ventanillas para poder tomar decisiones”. En el caso específico de la CNRT, reclamaban que en

¹⁹⁰ Por ejemplo, un integrante de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados comentaba que no había tenido acceso a las discusiones de la Bicameral relacionadas con la renegociación de los contratos ferroviarios. Nos referimos a la tensión entre las Cámaras del Poder Legislativo y la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones en el punto 6.1.

¹⁹¹ Diario Ambito Financiero, 25-3-98.

¹⁹² Uno de ellos, Emilio Martínez Garbino reconocía que el tema era conflictivo y que *a Economía no le gusta [porque] pierden poder, pero es necesario que se avance en esta cuestión porque si no es como poner a los ratones al cuidado de los quesos*” (Diario Perfil 31-5-98) aunque admitía un “...un acercamiento entre el Ejecutivo y el bloque oficialista por la discusión sobre el superente. Estamos negociando para evitar superposiciones constitucionales.” (Diario Clarín 30-3-98).

¹⁹³ Diario El Cronista 25-8-99.

¹⁹⁴ Diario Clarín, 20-11-97.

¹⁹⁵ Diario Ambito Financiero 20-11-97. Para aumentar su capacidad de negociación, las prestadoras de servicios públicos privatizados formaron a fines de 1997 la Asociación de Empresas de Servicios Públicos Argentinos dentro de la Cámara Argentina de Comercio. Desde la nueva entidad rechazaban cualquier intento de reforzar los controles sobre los servicios.

lugar de que fuera reubicada en la órbita legislativa fuera desburocratizada, ya que tenía *"...una capacidad de decisión bastante limitada: los trámites siempre deben ser terminados en Economía"*.¹⁹⁶

El Coloquio Anual del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA) que convoca a grandes empresarios, funcionarios y políticos fue el marco en el que se hicieron oír los rechazos más enérgicos a las iniciativas legislativas de mayor presencia estatal en los servicios privatizados. Los argumentos se repartían entre la defensa de los esquemas vigentes, la ideología antiestatista y las advertencias acerca de las consecuencias que podrían tener proyectos que se interpretaban como una potencial amenaza a los intereses de las empresas privatizadas. Mientras el secretario de Coordinación del Ministerio de Economía, Julio Cáceres, asumía la defensa de los organismos de regulación vigentes, señalando que *"debería descartarse todo tipo de super entes reguladores, porque le quitarían autoridad a las decisiones de los actuales"*. Juan José Llach, quien había secundado a Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, renovaba su adhesión a la minimización de la intervención estatal. Reconocía que *"hay problemas reales que exigen regulaciones (...) pero el Estado debe estar sólo en lo imprescindible, y la tendencia debe llevar hacia la autorregulación"*.¹⁹⁷

El presidente de IDEA anunciaba que *"los empresarios no queremos regulaciones excesivas que frenen las inversiones y que perjudiquen al público consumidor"* y se preguntaba *"... qué les pasa a algunos legisladores, que confirman estar de acuerdo con el modelo económico, pero después proponen leyes de una Argentina vieja"*. En sentido similar, otro representante empresario señalaba que la percepción de que el estado no es eficaz en su función reguladora era *"alentada por sectores que no aceptan el esquema económico instalado"* y que *"las audiencias públicas, si bien han servido para dar transparencia al funcionamiento de los entes, se usaron también para montar circos en contra del proceso privatizador"*.¹⁹⁸

También economistas que asumían la defensa de la ortodoxia antiestatista y antipolítica expresaban la preocupación por resguardar a los capitalistas de decisiones políticas que pudieran ser una amenaza de recorte a sus beneficios. Alertaban sobre la necesidad de limitar la intervención parlamentaria, evitando tuviera injerencia en el control de las tarifas y que pudiera constituirse un organismo de regulación dentro de su

¹⁹⁶ Declaraciones de José Barbero, gerente de Planeamiento de Metrovías al diario Página 12, 25-01-98.

¹⁹⁷ Diario La Nación 3-6-98.

¹⁹⁸ Eduardo Baglietto, vicepresidente ejecutivo de Techint

órbita.¹⁹⁹

Aún considerando que las preocupaciones por la intervención regulatoria del estado pudo haber sido motorizada por cuestiones básicamente coyunturales y que en las discusiones se estaban dirimiendo espacios de poder entre distintos actores, es *significativo* que la regulación se convirtiera en uno de los ejes de debate acerca de las tareas que <<debe>> cumplir el estado. Sin embargo, el espacio que el tema ganó en la agenda de cuestiones socialmente vigentes, no significó que se produjeran cambios significativos en las políticas estatales para el sector. En otros términos, la preocupación reiteradamente expresada en ámbitos políticos, técnicos y académicos no ha llegado a cristalizarse en definiciones acerca de los objetivos deseables de la regulación y mucho menos en acciones que representaran virajes en las políticas estatales referidas a los servicios privatizados en general y a los ferrocarriles en particular.

7.4 DE LOS PROBLEMAS TEÓRICOS A LAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN ARGENTINA

A lo largo del capítulo hemos señalado un conjunto de condiciones que en teoría deberían cumplir los organismos a cargo de la regulación de los servicios públicos privatizados para que la gestión privada redunde en beneficios sociales generalizados. La breve recorrida por la historia y el funcionamiento de los organismos de regulación de los ferrocarriles brinda evidencias suficientes del apartamiento de estas premisas. Los recambios de autoridades, los recortes presupuestarios y las reestructuraciones organizativas son algunos de los ejemplos más espectaculares aunque la gestión cotidiana del organismo también muestra signos que apuntan en el mismo sentido. Inspectores de la Comisión reconocían que “*no debían excederse en los controles*” o, lo que es lo mismo, no debían contradecir los criterios políticamente fijados al informar acerca de las fiscalizaciones que realizaban, bajo la amenaza de poner en riesgo su fuente de trabajo al cuestionar la gestión de las empresas.

Esta situación remite al problema de la **independencia política** de los organismos de control, que la teoría acerca de la regulación reconoce como indispensable en agencias regulatorias y a la vez al de la **captura por parte de las empresas**, constituyendo una paradoja desde el punto de vista de la teoría acerca de la regulación, para la cual la

¹⁹⁹ Declaraciones de Ricardo López Murphy y Daniel Artana, economistas de la liberal Fundación de Investigaciones y Estudios Latinoamericanos (FIEL) al diario El Cronista, 18-12-98. Artana explicaba que “*hay que sacar al Congreso del control tarifario, porque es como poner una botella de vino frente a un alcoholico*”.

sujeción al poder político se traduce en amenazas a la rentabilidad de las inversiones realizadas por las empresas reguladas.²⁰⁰ La evidente falta de independencia de la CNRT respecto del poder político coexiste con signos considerables de influencia empresaria en la regulación de los servicios ferroviarios. Es gráfico en este sentido que inspectores se refieran a las presiones políticas que sufren diciendo que *“no se puede tocar a las empresas porque son los poderosos”* y admitan que *“en estas condiciones es difícil que se cumplan las funciones como corresponde [ya que] un inspector teme aplicar multas o sacar vagones de circulación [porque los concesionarios] “van y dicen [a las autoridades del organismo]: me está haciendo esto”*.

La aparente anomalía que supone la coexistencia de falta de independencia respecto del poder político y captura sólo se explica trascendiendo los límites de los supuestos acerca de las políticas estatales que suelen guiar a la literatura acerca de la regulación. Desde estas perspectivas se asume que las empresas pueden manipular recursos de información y que pueden ofrecer a los reguladores oportunidades laborales o incidir en sus decisiones a través de mecanismos de corrupción. A la vez consideran que los políticos son un grupo social que en general tiende a actuar demagógicamente frente a los electores. La experiencia argentina muestra un panorama bastante más intrincado en el que las empresas prestadoras han adquirido una capacidad de influencia que excede ampliamente los límites de los organismos de regulación y que sólo puede ser explicada desde una visión que tome en cuenta no sólo los problemas técnico-formales sino también las dimensiones políticas que innegablemente están presentes en cualquier política estatal. La tarea regulatoria es eminentemente conflictiva, ya que involucra a un conjunto de actores considerablemente amplio e implica distintos equilibrios entre rentabilidad empresaria, estándares de calidad, resguardos de accesibilidad a los servicios, mantenimiento del patrimonio ferroviario, cuidado del medio ambiente, entre otros aspectos. Cada balance posible implica una determinada asignación de recursos y, en consecuencia, un impacto diferente sobre relaciones de poder en función de las cuales se dirime quiénes consiguen qué beneficios y afrontan qué costos en la relación de provisión de los servicios ferroviarios. Las tomas de posición de los actores estatales y no estatales involucrados no pueden ser interpretadas exclusivamente en función de un interés individual inmediato. Sin negar que este pueda existir, parece importante atender a las relaciones de fuerzas en el que se plantean las demandas referidas a la regulación,

²⁰⁰ Hemos definido los problemas de la captura y de la falta de independencia en el punto 1 de este mismo capítulo.

a las perspectivas ideológicas que se consolidaron para legitimar determinadas orientaciones regulatorias y a los límites impuestos por el contexto de cambio estructural, entre otras dimensiones.

8. LA PRESTACIÓN PRIVADA DE LOS SERVICIOS

8.1 EL DESEMPEÑO DE LOS OPERADORES PRIVADOS

8.1.1 Los servicios interurbanos de cargas

La revisión del período de operación privada muestra que los impactos de la decisión de flexibilizar las exigencias licitatorias para acelerar los trasposos se prolongarían mucho más allá de la culminación de los procesos de negociación con los oferentes. Pese a que una de las razones que había justificado la desprolijidad de las transferencias era la necesidad de desligarse rápidamente de los problemas de la gestión de Ferrocarriles Argentinos, el estado siguió siendo protagonista obligado de situaciones conflictivas. Lejos de haber cerrado la etapa de demandas en relación con los servicios públicos, lo que parece producirse es una reconfiguración de las características de estas demandas y de los perfiles de los demandantes que pueden hacerse oír.

El primer período de operación privada se caracterizó por el sistemático incumplimiento de los planes de inversiones comprometidos en los pliegos por parte de todos los operadores y por la existencia de decisiones empresarias unilaterales referidas a las prioridades de inversión. Mientras la CNRT atribuía las demoras en las inversiones a factores ajenos a las empresas²⁰¹; desde la cámara que agrupa a los concesionarios se admitía más abiertamente que los problemas no eran exógenos y que la actividad no estaba dando los resultados esperados porque las proyecciones iniciales habían sido excesivamente optimistas.²⁰² Por otra parte, se explicaba que las obras que se habían realizado habían costado menos de lo previsto en las ofertas²⁰³, lo que suponía admitir, casi abiertamente, que los montos de las obras a realizar habían sido sobrevaluados a efectos de la presentación en las licitaciones.

A los incumplimientos se le sumaba la práctica generalizada de dismantelar parte del

²⁰¹ De acuerdo con la evaluación de la CNRT, en 1998 las empresas tenían pendientes inversiones por 216 millones de pesos, que "se demoraron debido al desequilibrio que se ha producido en la ecuación económico-financiera de la concesión, que tiene su origen en situaciones no previstas al momento de formular la concesión, tales como el efecto tequila" (Diario Página 12. Suplemento CASH, 20-9-98).

²⁰² Diario Página 12. Suplemento CASH, 20-9-98.

²⁰³ Diario Página 12, 17-05-95

material rodante integrante de la concesión para utilizarlo como fuentes de repuesto de otras locomotoras y vagones. En lugar de desarrollar programas de mantenimiento preventivo de la infraestructura de aplicación habitual en la actividad ferroviaria, los operadores realizaban acciones de <<puntada a tiempo>> tendientes a resolver necesidades coyunturales e impostergables, lo que resulta en un progresivo deterioro del conjunto de la infraestructura. También se ha descuidado considerablemente el mantenimiento de los bienes colaterales concedidos (instalaciones fijas, terrenos e inmuebles), lo que se tradujo en importantes pérdidas de patrimonio público.

Por otra parte, ninguna empresa pagaba regularmente el canon y en algunos casos se acumularon incumplimientos suficientes como para rescindir los contratos. Los intentos de exigir los montos adeudados fueron sistemáticamente eludidos por las empresas. El representante de la Cámara que agrupa a los operadores privados aducía que *“hasta que la provincia de Buenos Aires no se ponga al día con la deuda que tiene por el uso de muestras vías, es difícil encontrar una solución porque no podemos pagar”* refiriéndose a la disputa que mantenían con las provincias, especialmente la provincia de Buenos Aires por el pago del peaje por el uso de las vías.²⁰⁴ El conflicto por el pago de los peajes puso de manifiesto la expectativa de los operadores de que estos ingresos constituyesen el reaseguro de la rentabilidad del negocio. La transferencia de los ramales de pasajeros a las provincias -con una capacidad económica mucho más restringida que la que tenía el estado nacional- dio por tierra con esta especulación.²⁰⁵

En otro orden, a poco de comenzar la operación de los servicios, los concesionarios iniciaron una nueva etapa de presiones sobre el estado que tenía como trasfondo la continuidad de las concesiones. Por ejemplo, en 1993, tras un primer año de gestión con magros resultados, **Ferroexpreso Pampeano (FEPSA)** solicitó que el estado, en su calidad de socio, realizara un aporte económico.²⁰⁶ También propuso una renegociación que suponía la eximición del pago del canon durante cuatro años, la reducción del programa de obras a realizar y el levantamiento o devolución al estado de 2000 km. de vías. Esta propuesta fue rechazada y hacia junio de 1994, la Secretaría de Transporte barajaba la posibilidad de rescindir el contrato por incumplimiento de las inversiones y por la acumulación de la deuda por falta de pago del canon.²⁰⁷ A principios de 1995,

²⁰⁴ Declaraciones de Gastón Cosettini, diario Buenos Aires Económico, 9-9-97.

²⁰⁵ Nos referimos a este conflicto en el capítulo 5

²⁰⁶ Diario Página 12, 30-06-93. El estado tenía el 16% del capital social de la empresa. Sin embargo, de acuerdo con los pliegos de licitación los aumentos de capital corren por cuenta de los socios privados.

²⁰⁷ Diario Página 12, 09-06-94; 11-06-94 y 28-10-94.

FEPSA presentó un recurso jerárquico para eludir el pago de 20 millones de pesos de multa impuestos por la CNTF por inversiones no realizadas aduciendo razones de fuerza mayor.²⁰⁸ El rechazo de este recurso llevó a una presentación judicial del concesionario, que obtuvo una medida de no innovar limitante de la posibilidad de nuevos reclamos por incumplimientos.

También los consorcios **Ferrocarril Mesopotámico** y **Buenos Aires al Pacífico** encabezados por Pescarmona son ejemplos claros de los incumplimientos contractuales. En estos casos existían “*gravísimos incumplimientos en materia de inversiones, mantenimiento y conservación de los bienes concedidos*”, entre ellos, y la focalización de las inversiones en función de criterios estrictamente comerciales, el abandono de espacios cedidos y el desmantelamiento de tramos de vías sin contar con autorización. Luego de acumular pérdidas y violaciones a los contratos por varios años, en 1998 Pescarmona anunció su intención de vender ambas empresas a la operadora ferroviaria brasileña Ferrovia Sul Atlántico. Frente a la noticia, diputados de la Comisión de Transporte reclamaban que el Ministerio de Economía garantizase el cobro de la abultada deuda empresaria, aunque se mostraban conformes con la salida del grupo mendocino que tan malos resultados había tenido.²⁰⁹ La gestión del nuevo operador se inició con despidos, flexibilización laboral y airadas protestas sindicales a las que siguió un pedido de cancelación de la concesión impulsado por el gobierno entrerriano por incumplimiento de la legislación laboral. Aunque este pedido tuvo eco en el parlamento, la medida no llegó a concretarse.²¹⁰

En síntesis, las empresas cumplían selectivamente los compromisos asumidos en el momento de la privatización y forzaron a discutir permanentemente la aplicación de las disposiciones contractuales. En algunos ramales las obras previstas no se llevaron adelante porque las empresas dejaron de usarlos, produciendo un nuevo recorte en la extensión de la red sustentado en criterios de conveniencia empresaria que, de hecho, suponen revertir el criterio de universalidad y regularidad que imponía la caracterización de la actividad como servicio público.²¹¹ Desde las propias empresas se fortalecía la imposición de una nueva racionalidad al servicio, ligada estrictamente con la rentabilidad y los criterios de mercado. Así, un integrante de los consorcios

²⁰⁸ Diario Página 12, 12-1-95; 17-5-95.

²⁰⁹ Diarios Página 12, 14-9-98 y El Cronista, 25-9-98.

²¹⁰ Diarios Clarín, 12-11-99, La Nación, 20-11-99 y Página 12, 25-11-99.

²¹¹ Cabe señalar que todos los operadores habían dejado de operar parte de la red concedida por decisión propia (Ver cuadro 6, sobre porción de las vías utilizadas por cada concesionario).

consideraba que el gobierno había cometido un error al “*exigir inversiones físicas (por ejemplo cambiar vías en determinada fecha) y no en función del mercado sin contemplar que, al poco tiempo de iniciadas las operaciones privadas, se cayó el mercado ruso, principal comprador de granos*” (Bagiletto, 1998).²¹²

8.1.2 Los servicios metropolitanos de pasajeros

Los rasgos específicos de los trayectos metropolitanos de pasajeros dieron lugar a problemas algo diferentes. Si bien los operadores también acrecentaron su capacidad de imponer condiciones al estado, las demandas se concentraron en otros aspectos y se justificaron por argumentos distintos. La primera etapa de gestión privada estuvo signada por un empeoramiento del funcionamiento de los servicios. Durante la misma, los intentos de hacer cumplir las exigencias contractuales se toparon con el rechazo de los concesionarios que atribuían al estado la responsabilidad por los inconvenientes generados por “*el mal estado de los bienes*” y por “*la necesidad de responder a las urgencias de mejoramiento de los servicios*”, reiterando argumentos que habían alegado durante los procesos de transferencia.²¹³

Paulatinamente los servicios se fueron normalizando y en muy poco tiempo se verificaron incrementos espectaculares en el caudal de pasajeros transportados, producto del estricto control del pago de los boletos, la regularización de las frecuencias y la menor tarifa con respecto al autotransporte. A pesar de que, en general, las empresas no realizaron inversiones considerables en infraestructura, en casi todos los casos fueron rápidamente alcanzados los índices de calidad previstos para todo el lapso de la concesión, lo que permite suponer que la exigencia planteada por estos índices había sido mínima (Gutiérrez, 1998).²¹⁴ De acuerdo con la evaluación de un funcionario del organismo de regulación, la situación era diferente según los operadores. Mientras en los subterráneos se había incorporado de tecnología que contribuye a la confiabilidad y

²¹² Eduardo Bagiletto, vicepresidente de Techint, “Experiencia empresarial sobre regulaciones sectoriales”, citado en diario Página 12, 23-9-98.

²¹³ Aducían que los inconvenientes que sufrían los servicios se debían al mal estado del material recibido, la demora en la entrega de materiales y de los subsidios para realizar reparaciones (Diarios Clarín, 4-8-94 y Página 12, 7-7-94).

²¹⁴ El titular de la Unidad de Coordinación del Programa de Recrestrucción Ferroviaria, Jorge Kogan, a cargo del control de los servicios, señalaba a fines de 1994 que las mejoras habían sido sólo cosméticas (Revista Rieles, noviembre-diciembre de 1994). Una señal de la ausencia de inversiones importantes es que a pesar de que se han superado varios de los indicadores de calidad, no se han producido aumentos significativos en la velocidad de los trenes que hubieran requerido esfuerzos considerables de renovación de la infraestructura. Las mejoras logradas provienen fundamentalmente de

seguridad, en otros casos los recursos fueron volcados a inversiones inmobiliarias tendientes a encarar negocios colaterales más que a mantener la infraestructura.

Según los anuncios iniciales, los subsidios deberían ir disminuyendo hasta llegar a cero durante el sexto año de la concesión. Pero las previsiones fueron sufriendo modificaciones año tras año, cuando cada proyecto de presupuesto nacional renovaba la discusión acerca de los montos de subsidio, la necesidad de recortarlos para evitar desequilibrios fiscales y las formas de compensar el recorte de recursos contractualmente comprometidos. En sucesivas oportunidades las estrecheces fiscales pusieron a la orden del día la necesidad de eliminar los subsidios, argumento que justificó varios aumentos tarifarios aunque luego la quita de los subsidios no llegara a concretarse. De acuerdo con cifras oficiales los cuatro operadores de trenes y subtes recibieron 220 millones de dólares durante 1996. El monto total de subsidios fijado para 1997 en el proyecto de presupuesto era de 338,6 millones de dólares que fue reducido a 298,6 millones de dólares por los legisladores. En ese momento se explicaba que 1997 era el año en que se concentraban inversiones según los compromisos asumidos. Sin embargo para 1998, con el mismo argumento, el subsidio alcanzaba a 318 millones de pesos, un 17,7% más que el año anterior. A la par que no existe información precisa sobre los montos de subsidio efectivizados tampoco hay certeza acerca de la forma de uso de los subsidios, los niveles de cumplimiento de las inversiones, ni de la penalización de los incumplimientos.²¹⁵ El creciente cuestionamiento político al otorgamiento de subsidios y el reconocimiento de la necesidad de mayores inversiones y reestructuraciones en el sistema de transporte del área metropolitana contribuyeron a instalar en la agenda de cuestiones socialmente vigentes la necesidad de revisar el esquema contractual diseñado pocos años antes. Pero, estas revisiones tendrían como interlocutores a empresas que habían acrecentado su capacidad de presionar para marcar los ejes de discusión de las renegociaciones.

la reorganización de la gestión.

²¹⁵ Un informe de la Auditoría General de la Nación señala que "el órgano de control no efectuó los controles necesarios para garantizar la correcta administración de los subprogramas de obra que le fueran encargados oportunamente (...) asimismo avaló hechos que no se condicen con la realidad y no aplicó las sanciones que fija el marco regulatorio ante todas las irregularidades detectadas por esta Auditoría" (Diario Perfil, 11-5-98). Acerca de la falta de control sobre el uso de los subsidios destinados a inversiones, ver punto 7.2.3.1, y especialmente, nota 168.

8.2 LAS DEMANDAS POR LA RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS

8.2.1 Los lineamientos de la renegociación de los servicios interurbanos de cargas

Los atrasos en las inversiones y en el pago del canon fueron constituyendo un escenario propicio para el florecimiento de demandas empresarias que tenían como objetivo central lograr la disminución o eliminación del canon pero que también abarcaban aspectos globales de los contratos.

A fin de 1994 el presidente Menem prometía la eliminación del canon (que de cobrarse representaba aproximadamente 12 millones de dólares de ingresos anuales para el estado) a cambio de una baja de tarifas que beneficiaría a las economías provinciales o de la realización de obras adicionales no pactadas en las licitaciones. Los funcionarios del área se alinearon tras esta postura y se turnaron para justificar tanto los incumplimientos como para alentar las peticiones de renegociación. Jorge Kogan, titular de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria fue uno de los primeros funcionarios en justificar tanto los incumplimientos como las peticiones empresarias señalando que *"se le están exigiendo resultados y eficiencia de una gestión que, por un lado es corta y, por otro lado, está hecha sobre un sistema que estaba casi destruido y en que el Estado en algunos casos un par de años antes había sido incapaz de hacer las cosas bien. Entonces ahora pareciera (...) que se les pone una exagerada carga de exigencias para hacer algo que da la sensación es un pedido de magia. Respecto a los pliegos para el tema de la carga, yo no sé si hay algún reclamo concreto, posiblemente podrían haberse hecho cosas que sean menos comprometidas para los concesionarios, luego se fueron flexibilizando las cosas y se ordenaron, pero al principio tuvieron que cumplir con el compromiso de la oferta"*.²¹⁶

En mayo de 1995, el presidente cumplía con su promesa, firmando un decreto que formalizaba la autorización para renegociar los contratos e incluía expresamente la posibilidad de suprimir el pago del canon.²¹⁷ Las empresas se adelantaron al resultado de estas negociaciones suspendiendo completamente este pago a partir del anuncio.²¹⁸

Más tarde, el secretario de Transporte alentaba la reorientación de las inversiones en función del criterio comercial de las propias empresas señalando que *"los contratos*

²¹⁶Entrevista a J. Kogan, Revista Rieles, noviembre-diciembre de 1994.

²¹⁷Decreto 686/95, 17-05-95.

²¹⁸ Luego las empresas demandarían que la eliminación del pago del canon que estaba en discusión en 1995 fuera retroactiva y contemplara también la reconsideración de las deudas que se habían acumulado por falta de pago de canon en los años previos (Informe Auditoría General de la Nación, 33/97).

*originales estaban muy atados (...) en las ofertas [las empresas] se equivocaron con los planes de inversión, los volúmenes de cargas proyectados y el canon (...) la cuestión no es pelearse o ejecutarlos” [porque] quizás a los concesionarios les conviene invertir en ramales más rentables”.*²¹⁹

De esta manera, los interlocutores de las empresas y encargados de controlarlas se convertían en virtuales voceros de los puntos de vista de éstas y funcionaban a modo de <<correas de transmisión>> que contribuían a instalar en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, la demanda de rentabilidad de las concesiones ferroviarias y el abandono de las obligaciones de mantenimiento de la totalidad de la red, ligadas a la <<vieja>> noción de servicio público, formalmente vigente.

Cuando se habían iniciado las discusiones con las empresas, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones adelantó su negativa a las renegociaciones y reclamó explicaciones. Ante este requerimiento el Secretario de Transporte exponía una encrucijada por la cual la pretensión de hacer cumplir los contratos resultaría en la caída de las concesiones. Para que esto no sucediera no quedaba otra salida que replantear las condiciones contractuales iniciales.²²⁰ Frente a este escenario y tras otras reuniones en las que se escucharon los motivos aducidos por los propios consorcios, la Bicameral relativizó sus críticas a la gestión de los concesionarios y revisó su postura de negarse a renegociar los contratos, aceptando las posibilidades de reducción o supresión del canon, a condición de que se mantuviese la ecuación económico-financiera de los consorcios mediante una rebaja de las tarifas.²²¹

Luego de logrado el acuerdo de la Comisión Bicameral, se descontaba que las modificaciones contractuales incluirían la eliminación del canon. Pero los concesionarios trataban de asegurarse que además se eliminaran los planes de inversión obligatorios, tal como lo había sugerido el Secretario de Transporte. Aducían que ambos factores eran necesarios para posibilitar las reducciones tarifarias que a su vez

²¹⁹ Declaraciones de Armando Canosa al diario Buenos Aires Económico, 9-9-97.

²²⁰ Informe del Secretario de Transporte, Armando Canosa, a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, 26-07-95. Citado en Dictamen de la Comisión Bicameral, 11-04-96.

²²¹ El Secretario de la Comisión, Guillermo López del Punto afirmaba que: “los incumplimientos no han sido tan extremos como para rescindir algún contrato. Los concesionarios han mejorado sustancialmente el transporte ferroviario, triplicando la carga que existía hace cinco años y creemos que ha sido un paso importante que se verá incrementado con la actualización de los contratos logrando un servicio más eficiente”. Por su parte el diputado justicialista Raúl López Echagüe, presidente de la Bicameral, justificaba los cambios señalando que “habrá organismos de control interno y externo para que este proceso tenga una transparencia notable. Además será un mensaje concreto al usuario de que realmente va a tener tarifas mucho más accesibles para la utilización del transporte ferroviario de cargas, y que esto sirva para estimular la competencia con el transporte terrestre” (Diario La Razón, 9-11-95).

permitirían adecuar los precios a los del autotransporte, aumentar los niveles de carga y mejorar la rentabilidad empresarial que estaba por debajo de sus estimaciones iniciales. Respondiendo positivamente a estas demandas, en julio de 1997, un nuevo decreto respaldó la revisión de los los contratos que la Secretaría de Transporte estaba desarrollando desde hacía dos años. Se señalaba explícitamente el incumplimiento de los planes de inversión iniciales, pero se justificaban estos incumplimientos en "...los cambios producidos en el país, con posterioridad a la conformación de los programas ferroviarios [que] distorsionaron las proyecciones originarias al momento de la adjudicación, percibiéndose actualmente una reducción significativa de la demanda efectivamente captada, en comparación con la prevista, obligando a la contención de los gastos en mantenimiento e inversión de los concesionarios, lo que lleva en el primer caso al colapso del sistema ferroviario, en virtud de la falta de mantenimiento y al estancamiento del proyecto, debido a la falta de una política de mejoramiento y modernización del sector".²²²

En plena marcha del proceso de revisión encabezado por la Secretaría de Transporte, su titular concurrió nuevamente a la Comisión Bicameral para insistir en la necesidad de adaptar los contratos a las nuevas condiciones imperantes. Admitía que la renegociación se había impuesto porque no se había obtenido el "*resultado suficiente [...] no hay una sola línea que no esté en condiciones de rescindir [el contrato, porque] ninguno ha cumplido con el plan de inversión hasta el '97*". También señalaba que se reprogramarían inversiones y se suprimiría el pago del canon.²²³ La perspectiva del Ejecutivo también aceptaba proteger a las empresas de los resultados de sus proyecciones erradas.

La Comisión Bicameral dio su acuerdo al borrador del nuevo contrato de la empresa **Ferroexpreso Pampeano**, acción que la convirtió en blanco de los ataques de legisladores de los diferentes bloques y en proyectos de reformulación de sus funciones. En primer término, el diputado justicialista bonaerense Eduardo Caamaño propuso recortar la facultad de los legisladores que integran la Bicameral de emitir dictámenes sin necesidad de acuerdo del resto de sus colegas.²²⁴ Luego un grupo de diputados y

²²² Decreto 605/97, 7-7-97.

²²³ De acuerdo con los dichos del Secretario de Transporte, se trata de "*incluir [el canon] en el plan de inversiones para mejorar la infraestructura*" (Exposición ante la Comisión Bicameral, 29-4-98). Cabe aclarar que los contratos originales obligaban a pagar el canon, además de realizar un plan de inversiones para mejorar la infraestructura. Esta inclusión no es otra cosa que una redistribución a favor de las empresas.

²²⁴ Diario Clarín, 4-4-99.

senadores logró dejar sin efecto el dictamen favorable a Ferroexpreso Pampeano, al hacer que el diputado justicialista Claudio Sebastiani, integrante de la Bicameral retirase el voto favorable al mismo que ya había emitido. Simultáneamente, un grupo de integrantes de la bancada justicialista liderados por Jorge Yoma presentaba un proyecto de anulación del decreto por el cual se renegociaba el contrato.²²⁵

Aunque el Congreso fue caja de resonancia de los conflictos que desataban las negociaciones en curso, las reacciones trascendieron este ámbito. Funcionarios de las provincias que se verían afectadas por las nuevas pautas contractuales intentaron incidir en las discusiones, apelando a la mediación del parlamento. El gobernador de La Pampa, Rubén Marín, envió una carta al titular del Senado Carlos Ruckauf en la que expresaba que *“preocupa profundamente a este gobierno la posibilidad de que se realice una prórroga al contrato de concesión con la empresa Ferroexpreso Pampeano, cuando ésta no ha invertido absolutamente nada, y está cobrando excesivos peajes por el uso de vías en estados deplorables”*. El gobernador adjuntó a su nota otra de similar tenor enviada por el duhaldista Eduardo Trezza, funcionario bonaerense responsable de la operación de trenes de pasajeros que utilizan las vías concedidas a Ferroexpreso.²²⁶

Estas críticas lograron que en septiembre de 1999 la Bicameral emitiese un nuevo dictamen instando al Ejecutivo a suspender las renegociaciones hasta tanto se analizaran las objeciones de los gobiernos de las provincias de Buenos Aires y de La Pampa.²²⁷ Sin embargo la postura crítica del cuerpo duró poco tiempo y a comienzos de noviembre un dictamen de mayoría convalidó los nuevos contratos. Para que esto fuera posible habían sido desplazados dos legisladores del justicialismo bonaerense que se oponían a la renegociación y reemplazados por colegas que apenas ingresaron al cuerpo firmaron el dictamen aprobatorio sin revisar la documentación. El enroque terminó de fracturar a la Bicameral y determinó que los legisladores opositores que la integraban atacaran frontalmente la decisión de sus pares. Los radicales emitieron un dictamen de minoría en el que advertían que se estaba frente a un *“nuevo contrato que altera las condiciones iniciales”* y violaba las normas vigentes en materia de proyectos de ingeniería y contrataciones de obras y suministros. Aunque el frepasista Pedro del Piero coincidía en señalar que el nuevo contrato *“carece de transparencia porque está basado en estudios erróneos que blanquean los incumplimientos del concesionario”*, no firmó el dictamen

²²⁵ Diario Clarín, 2-7-99.

²²⁶ Diario Página 12, 5-8-99.

²²⁷ Diario La Nación, 6-9-99.

de la oposición porque impugnaba además el funcionamiento de la Bicameral.

La propuesta finalmente aprobada eliminó los compromisos de inversión. En su reemplazo, Ferroexpreso debía comprometerse a invertir una parte de su facturación anual en las obras que ella misma considerase más necesarias. También se eliminaba el canon, se permitía que los activos a incorporar fuesen alquilados o adquiridos por leasing y se levantaba la restricción que impedía realizar emprendimientos colaterales.²²⁸

La demanda de renegociación de los operadores de cargas enfrentó a los funcionarios de Transporte a una situación de difícil salida. Debían optar por dispensar a las empresas de cumplir con sus obligaciones o por asumir las falencias del esquema de privatización llevado a cabo pocos años antes y buscar una alternativa para garantizar el funcionamiento de los servicios. En cualquiera de los casos, la medida tendría un costo político considerable. En contrapartida, las empresas tuvieron una oportunidad de probar su acrecentada capacidad de demandar con éxito condiciones más favorables para sus negocios. El desconocimiento admitido por los propios concesionarios de las características del mercado en el que participarían²²⁹, sumado a los tempranos planteos de imposibilidad de cumplir con los contratos estarían sugiriendo que los consorcios tenían desde su presentación a las licitaciones la confianza de que podrían renegociar las condiciones formales, más allá de que se hablara de un cambio de escenario para justificar la revisión de las pautas iniciales.

Uno de los rasgos destacables, aunque no novedosos, de la evaluación del funcionamiento de los servicios y de los problemas que fundamentan la revisión de los contratos es la falta de transparencia. Si bien los incumplimientos de las inversiones se presentaban como un dato indiscutible, nunca se hizo público el detalle de las inversiones faltantes y sólo se plantearon aproximaciones, como la del Secretario de Transporte que admitía desconocer el grado de cumplimiento de las inversiones, estimando que alcanzaba a un 60% de lo pactado.²³⁰ Estos incumplimientos, que tanto

²²⁸ Revistas Realidad Ferroviaria Nº 7, marzo-abril de 1998 y Nº 8, mayo-junio de 1998. El gerente general de la empresa señalaba que *"estamos tratando de hacer posible la continuidad de esta concesión, lo cual significa comprometer las inversiones en la medida que el nivel de actividad del negocio lo posibilite"*. Otro tanto sucedía con el pago del canon que sería pagado *"en la medida en que el negocio lo haga factible"*. El canon percibido, sin embargo, no se destinaría a rentas generales, sino que sería destinado a realizar las inversiones que el concesionario dejaría de hacer.

²²⁹ Por ejemplo, funcionarios de la empresa Ferrosur planteaban que *"lo que sucedió fue que los contratos se firmaron sin saber qué se podía esperar de este mercado y se comprometieron falsas expectativas de negocio"* (Diario La Nación, 10-7-97).

²³⁰ Declaraciones de Armando Canosa al diario Buenos Aires Económico, 9-9-97. Según información proporcionada por la propia Secretaría que encabezaba, los concesionarios habían cumplido sólo con un

para los concesionarios como para la Secretaría de Transporte justificaron la revisión de los contratos, constituyen la paradoja de la renegociación en función de la cual se otorgarían condiciones más favorables para los incumplidores. Por otra parte, el supuesto de que la eliminación del canon favorecería la inversión es de cumplimiento dudoso, si se considera que una de las pautas de la renegociación fue la eliminación de los programas de inversión obligatorios y su reemplazo por el compromiso de destinar un porcentaje de la facturación anual a las obras que las propias empresas consideraran más convenientes. Tampoco se establecieron garantías suficientes para que las economías provinciales recibieran los beneficios de la flexibilización de las exigencias contractuales, tal como se había argumentado inicialmente, ya que no se incluyó ninguna limitación a las tarifas de peaje que las empresas les cobran por el uso de las vías para prestar servicios de pasajeros.

Contrariando una vez más los postulados "pro-mercado" de las privatizaciones, la renegociación implicó la protección estatal contra los efectos disciplinadores que, en teoría, impone el mercado a los agentes que actúan erradamente. Se tendió a evitar que las empresas sufrieran las consecuencias de sus desaciertos en la estimación de la rentabilidad y conveniencia del negocio. Por otra parte, la supresión del pago del canon implicó una merma en los recursos fiscales, mientras que la declinación de obligaciones de inversión supone, por una parte un deterioro del patrimonio del estado y por otra, una delegación de la facultad de planificación y orientación del sistema de transporte para dejar, aquí sí, que opere el mercado, en la medida en que los planes de inversión quedarían librados al criterio comercial de las propias empresas.

8.2.2 La redefinición de los contratos de los servicios metropolitanos

A diferencia del servicio de cargas, donde la renegociación aparece como consecuencia del <<optimismo excesivo>> de las proyecciones iniciales, en los tramos metropolitanos de pasajeros la <<modestia>> de las previsiones era el motivo explícito aducido para modificar los contratos y adaptar la capacidad de los servicios a una demanda superior a la prevista.

Desde antes de hacerse cargo de los ramales los adjudicatarios habían comenzado a reclamar aumentos de tarifas, mayores subsidios, flexibilización de las exigencias y de las sanciones. Cuando tenían ante sí la necesidad de destrabar las negociaciones para

tercio de sus compromisos contractuales.

poder transferir los servicios, los funcionarios de la Secretaría de Transporte habían dado un guiño a las empresas, sugiriendo que se podrían modificar las condiciones contractuales y los planes de inversión, aumentar las tarifas, extender los plazos de concesión y suprimir los tramos de mayor déficit y menor demanda.²³¹ Un año después, la conjunción de insistentes demandas empresarias con una creciente cantidad de pasajeros y cuestionamientos políticos al impacto fiscal de los subsidios y a la propia racionalidad de la privatización condujo a la discusión tendiente a modificar los contratos.²³²

El anuncio inicial de que se renegociarían las concesiones generó la oposición de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las privatizaciones pero, de modo similar a lo que había ocurrido con los servicios de cargas, los argumentos de los funcionarios de la Secretaría de Transporte y de las propias empresas <<convencieron>> a este grupo de legisladores de la necesidad de declinar sus objeciones. A fines de septiembre de 1995 el Secretario de Transporte y el Director de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria respondieron a la convocatoria de la Comisión para informar acerca del desempeño de los servicios del área metropolitana. En esta reunión el Secretario de Transporte hacía una curiosa defensa de los niveles de calidad del servicio *"que en algunos casos se comparan con los de los países avanzados en la materia, ello a pesar de que se realizan sin cambios en la infraestructura y con los mismos coches, locomotoras, equipos y materiales usados desde varias décadas atrás"*. También reconocía que la propuesta de renegociación tenía uno de sus orígenes en una demanda empresaria que merecía ser tomada en cuenta pero que requería eliminar *"la rigidez de los contratos en vigor, tanto en inversiones como en plazos de concesión"*.²³³ Los representantes de las empresas involucradas, por su parte, expusieron las necesidades de incorporar cambios tecnológicos, de renovar el parque automotor y de reestructurar el plan de inversiones.²³⁴ El dictamen favorable de los legisladores

²³¹ Diario Página 12, 18-10-94.

²³² Legisladores de los partidos de oposición advertían que los ferrocarriles cuestan al erario público lo mismo que antes de su privatización. Las pérdidas de Ferrocarriles Argentinos, según su último balance, ascendían a 270 millones de dólares para sostener una red de 35.000 km de vías y una planta de personal de 90.000 empleados. El subsidio para los servicios metropolitanos presupuestado para 1998 es de 340 millones de dólares para sostener una red de 1.000 km de vías, con una cantidad de empleados varias veces menor.

²³³ Intervención del Secretario de Transporte ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, 29-09-95. Citado en Dictamen de la Comisión Bicameral del 11-04-96.

²³⁴ Exposiciones de los representantes de los consorcios concesionarios, 8 y 9 de noviembre de 1995, citado en Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, 11-04-96.

condicionaba su acuerdo con las renegociaciones a que éstas se tradujeran en *"una efectiva mejora en las condiciones actuales de prestación a favor del usuario, y un mayor nivel de ejecución en obras de inversión"* y se reservaba la atribución de examinar las modificaciones que se introdujeran, especialmente las atinentes a tarifas, inversiones y plazos de concesión. Recomendaban, sin éxito, que se consultara a las autoridades provinciales acerca de la realización de obras que repercutieran en sus jurisdicciones.²³⁵ Logrado el acuerdo de la Comisión, se dictó un decreto que delegó en la Secretaría de Transporte la revisión de los contratos.²³⁶

Mientras se estaba trabajando en los nuevos contratos, el Ministerio de Economía autorizó un aumento en los precios de los pasajes de alrededor del 30% que generó protestas por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Inusitadamente, la queja logró que el presidente Menem ordenara anular el aumento e instruyera al ministro de Economía para que se devolviera el control pleno de los subterráneos a la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, para el gobierno local la transferencia distaba de ser ventajosa. Debería asumir la responsabilidad económica y responder a Metrovías que reclamaba compensaciones económicas por incumplimientos en la entrega de materiales y en el pago de subsidios. Por otra parte, el mecanismo de ajuste tarifario implicaba que en adelante se haría cargo del costo político de convalidar los aumentos tarifarios previstos en el contrato por el cumplimiento de las metas de calidad de servicio o utilizar recursos propios para resarcir a la empresa por las diferencias. En estas condiciones, el gobierno local decidió que no aceptaría la transferencia si no estaba acompañada de los recursos correspondientes y se reservaba la facultad de no aceptar los planes de inversión en ejecución.

Poco después, en abril de 1998 se anunciaron los primeros acuerdos entre el Ejecutivo y la empresa Trenes de Buenos Aires, tendiente a la reformulación de los contratos de las líneas **Mitre** y **Sarmiento**. De acuerdo con el nuevo esquema, la concesión se extendía hasta el año 2025, la empresa realizaría inversiones adicionales que no contarían con subsidio estatal, sino que serían financiados por los usuarios a través de aumentos de tarifas a aplicarse previamente al inicio de las obras. Se dejaba abierta la posibilidad de que en caso de que la recaudación fuera menor a la prevista, se pudieran reducir las obras comprometidas. En cambio, el estado mantenía su

²³⁵ Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, 11-04-96.

²³⁶ Decreto 543/97, 12-06-97.

compromiso de seguir subsidiando el déficit operativo y las inversiones previstas en los contratos originales.

Los anuncios desataron conflictos en diversos frentes. En abril de 1998 la Comisión Bicameral decidía citar al titular de la CNRT para que informase sobre el cumplimiento de los contratos vigentes y al Secretario de Transporte para que explicase las razones que había tenido el gobierno para cambiar las reglas de juego. Cuestionaban la introducción de consideraciones totalmente diferentes a las originales, que hacían muy difícil evaluar si se había respetado la premisa de mantener la ecuación económica de las concesiones. Objetaban también la decisión de prorrogar las concesiones sin que mediaran nuevos llamados a licitación. Consideraban que, de hecho, se estaba celebrando un nuevo contrato a través de una adjudicación directa.²³⁷ El Secretario de Transporte respondía haciendo una interpretación que le permitía afirmar que no se trataba de un nuevo contrato sino de cumplir una cláusula prevista en los contratos originales: esto es, se daba certidumbre a la posibilidad de prorrogar las concesiones a que tenían derecho los operadores en caso de cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones.²³⁸ Sin embargo, admitía carecer de información fehaciente acerca del grado de cumplimiento de las obras por parte de los concesionarios y suponía que se habían cumplido porque *“si no hubiera obras significativas sería imposible que viaje un 100% más de pasajeros en las líneas ferroviarias”*. El Secretario de Transporte recordó a los legisladores de la Bicameral que ellos ya habían prestado su conformidad para prorrogar los plazos de concesión cuando habían aceptado la apertura de las renegociaciones. A pesar de esto y de la postura favorable del justicialismo, la negativa de cinco de los seis legisladores opositores y la indefinición del restante impidieron que el organismo emitiera un dictamen de mayoría aprobatorio de los nuevos contratos.²³⁹

Otras voces del oficialismo y la oposición se sumaban al cuestionamiento. El justicialista Emilio Martínez Garbino adelantaba su oposición a los aumentos tarifarios

²³⁷ Intervención del Diputado Alberto Natale, reunión de la Comisión Bicameral, 29-4-98. Cabe recordar que el caso de monopolios naturales, las licitaciones periódicas son consideradas por la teoría económica como una oportunidad de introducir competencia, en la medida en que distintos interesados tratan de ofrecer las condiciones más ventajosas para obtener la concesión del monopolio.

²³⁸ Intervención ante la Comisión Bicameral, 29-4-98. Cabe acotar que las prórrogas a las que tenían derecho los concesionarios en caso de cumplir satisfactoriamente eran de no más de diez años, la mitad del período de prórroga que comenzó a barajarse a partir de las renegociaciones.

²³⁹ Mientras los justicialistas Jorge Massat, Dámaso Larraburu, Carlos Verna, Emilio Cantarero, Carmen González y Marta Alarcía se pronunciaron a favor de la redefinición contractual encarada por el Ejecutivo, los radicales Juan Pablo Baylac, José García Arecha y Edgardo Barberis, el demoprogresista Alberto Natale y el frepasista Pedro Del Piero rechazaban la medida. La falta de definición del autonomista correntino José Antonio Romero Feris impidió un dictamen favorable (Diario Página 12, 1-

que requerían los concesionarios por considerar que no tenían fundamento técnico. Los integrantes de la Unión Cívica Radical condicionaban la aprobación parlamentaria de los contratos a que se mantuviera la ecuación económico-financiera original y a que se realizaran inversiones previas a la aplicación de los ajustes tarifarios. El Frepaso decidía rechazar los contratos y alentar un nuevo llamado a licitación porque consideraba que se había modificado sustancialmente el objeto de la concesión.²⁴⁰ Finalmente, un grupo de diputados de la oposición presentaron un recurso de amparo para evitar que se concretara la renegociación sin convocar a una audiencia pública.²⁴¹ La disconformidad generalizada con la medida determinó la presencia del Secretario de Transporte en la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados. Allí defendió la prórroga de la concesión haciendo mención al acuerdo de la Comisión Bicameral para el inicio de las negociaciones.²⁴²

Desde el punto de vista del Ejecutivo, estos desacuerdos no parecían constituir un problema insalvable para continuar negociando con las empresas, a pesar del costo político que podía suponer. Así es que los funcionarios de Transporte siguieron avanzando en la discusión y en agosto de 1998, se anunció el acuerdo alcanzado con Metrovías para la reformulación de los contratos de la línea **Urquiza** y de los **subterráneos**. Se extendería el plazo de concesión y se autorizaban importantes aumentos tarifarios destinados a financiar un programa de inversiones adicionales a las previstas en el contrato original. También se determinó que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tendría potestad para fiscalizar los subterráneos y el premetro.²⁴³ Este gesto logró que, contrariamente a lo que había sucedido con la renegociación con Trenes de Buenos Aires, las críticas de la oposición, en ejercicio del gobierno local, resultaran menos virulentas que en el caso anterior.

Sin embargo el acuerdo no resultaba aceptable para otros actores. Así es que a principios de febrero de 1999, el gobierno debió enfrentar un nuevo obstáculo en la carrera por la reformulación de las concesiones. La Unión de Usuarios y Consumidores logró que a principios de febrero de 1999 la justicia ordenara paralizar la renegociación

11-98).

²⁴⁰ Diario Clarín, 8-4-98.

²⁴¹ Se trata de los frepasistas Marcelo Vensentini, Marcela Bordenave y Alicia Castro y el radical Ricardo Vago. Exigían específicamente la participación de los órganos de control en la renegociación.

²⁴² Mientras el Ejecutivo intentaba presionar sobre los legisladores, asumiendo que las posiciones de la Bicameral implicaban el aval del Parlamento, se profundizaban las diferencias entre esta Comisión y el resto de los legisladores que manifestaban su disconformidad con sus pares de la Bicameral y negaban la representatividad de ésta.

²⁴³ Diario Clarín, 23-8-99.

de los contratos hasta tanto se consultara a los usuarios. La Secretaría de Transporte decidió desconocer el fallo y remitió los borradores de los contratos de las líneas Roca y San Martín a la Comisión Bicameral. Los integrantes de ésta, en cambio, decidieron tomar en cuenta la orden judicial y se negaron a recibir los proyectos.²⁴⁴ Finalmente, para poder seguir adelante el gobierno se comprometió a convocar a una audiencia pública, la cual se concretó el 15 de marzo de 1999. Allí, el Secretario de Transporte, el titular de la CNRT y un representante empresario se encargaron de defender la renegociación, mientras varios legisladores de la oposición apuntaban a la ilegalidad de la misma por considerar que, en los hechos, implicaba una contratación directa.²⁴⁵ También intervinieron numerosos representantes de organizaciones defensoras de los usuarios, habitantes de las zonas servidas por el ferrocarril y el Defensor del Pueblo de la Nación, entre otros. La organización del evento fue fuertemente criticada por los opositores a la reformulación de los contratos, quienes consideraban que no había habido voluntad de garantizar la participación y sospechaban que no se tomarían en cuenta las críticas allí volcadas.²⁴⁶ Las dudas resultaron fundadas ya que pocas horas después de finalizada la audiencia se dictó el decreto aprobatorio del nuevo contrato.²⁴⁷ La medida fue respondida con diversos anuncios de acciones legales tendientes a intentar frenar la aplicación del nuevo esquema.²⁴⁸

Una presentación judicial impulsada por varias entidades defensoras de los derechos de los usuarios logró que un juez dictara un amparo y convocara a las partes a audiencias de conciliación. Mientras las asociaciones de usuarios reclamaban que se realizaran obras adicionales para mejorar el servicio, sin alterar sustancialmente los contratos vigentes, la empresa se avenía sólo a excluir del aumento tarifario a aquellos desocupados que certificaran esa condición. Un punto clave de esta discusión era la determinación de posibles cambios en la ecuación económica de las concesiones, que se veía dificultada por la negativa tanto del gobierno como de las empresas a facilitar toda la documentación anexa a los contratos originales.²⁴⁹

A modo de acuse de recibo de las controversias y cuestionamientos, la Secretaría de

²⁴⁴ Diario Clarín 28-2-99.

²⁴⁵ Intervenciones de los frepasistas Ricardo Vago y Marcelo Vensentini.

²⁴⁶ Cabe señalar que las audiencias públicas no son vinculantes, situación reconocida por Horacio Bernsten, titular de la Unión de Usuarios y Consumidores, que señalaba que "...es muy difícil cambiar algo a través de este mecanismo" y que, "en realidad [sirven] para muy poco. Como el Parlamento" (Diario Página 12, 16-3-99).

²⁴⁷ Decreto 210/99, 16-03-99.

²⁴⁸ Diario Página 12, 19-03-99.

²⁴⁹ Diario Página 12, 6-10-99.

Transporte ordenaba a la CNRT que intensificara los controles sobre los servicios y proyectaba instancias de inclusión de los usuarios en el control a la vez que desestimaba las *“objeciones de naturaleza política [que, por lo tanto] no fueron objeto de análisis, en tanto los proyectos de renegociación son aplicación de políticas definidas y firmes tomadas hace casi dos años, no sólo por el Poder Ejecutivo Nacional, sino fundamentalmente decididas por el Congreso de la Nación, a través de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones del honorable Congreso de la Nación...”*²⁵⁰

El organismo siguió adelante con las tratativas y completó la propuesta de renegociación correspondiente a las líneas **Roca, San Martín y Belgrano Sur**. Esta incluía la extensión de la concesión por veinte años, un aumento de tarifas del 70%, el compromiso de electrificación de una porción de la red y la eliminación de los subsidios recién a partir del año 2004.²⁵¹ A diferencia de lo que había sucedido en el caso de TBA, en el que una orden judicial había impuesto la realización de la audiencia pública, en esta oportunidad la Secretaría decidió tomar la delantera y a mediados de julio de 1999 convocó a una audiencia a realizarse a fin del mismo mes. Aunque el gesto parecía estar destinado a evitar una nueva andanada de conflictos, la propia convocatoria desató fuertes críticas.²⁵²

Durante la audiencia, la mayor parte de los participantes criticó la revisión de los contratos. Señalaban que se estaba realizando un nuevo contrato, que las condiciones que se pretendía imponer atentaban *“... contra la capacidad adquisitiva de los usuarios y se los obliga a ser el sostén de futuras mejoras”*.²⁵³ No obstante, se admitía que en este caso la renegociación tenía algunas ventajas ya que la empresa se comprometía a invertir todo lo que se recaudase como resultado de los aumentos tarifarios y no sólo una parte, como había sucedido en el nuevo contrato de la empresa Trenes de Buenos Aires.²⁵⁴ Por otra parte, la falta de participación de la provincia de Buenos Aires generó

²⁵⁰ Resolución 98/99, Secretaría de Transporte, 31-3-99.

²⁵¹ Diario Página 12, 2-9-99.

²⁵² Solicitud de la Secretaría de Transporte, publicada en varios medios, 13-7-99. Se había establecido la necesidad de constituir un domicilio de correo electrónico para poder participar y se fijaba un plazo de sólo nueve días para estudiar los contratos y presentar objeciones y propuestas. Pero el rasgo más curioso era que se había tercerizado la realización de la audiencia, contratando a un estudio jurídico privado que tendría a su cargo el análisis de las presentaciones de los interesados en participar y decidiría acerca de su relevancia.

²⁵³ Declaraciones de Rafael Veljanovich, Defensor Adjunto de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires al Diario Página 12, 5-11-99.

²⁵⁴ Intervención del diputado del Frepaso Ricardo Vago. Sin embargo, cuestionaba el hecho de que mientras las tarifas *se aumentan en cinco años, pero las mejoras se comprometen para dentro de quince”*.

una airada reacción por parte de sus autoridades.²⁵⁵

Como había sucedido en otras ocasiones, la decisión política de seguir adelante primó por sobre la censura generalizada. Nueve días antes de dejar la presidencia, Carlos Menem aprobó los contratos con TBA, Metrovías y Metropolitano. Se trataba de promulgar rápidamente los decretos correspondientes para impedir que las renegociaciones pudieran ser anuladas por el futuro gobierno.²⁵⁶ Mientras llovían críticas por parte de dirigentes de la oposición, del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de los representantes de organizaciones de consumidores y nuevos planes para enfrentar la medida, un fallo judicial ordenó al estado nacional que se abstuviera de hacer efectivos los decretos.²⁵⁷ La defensa de la postura oficial le tocó una vez más al Secretario de Transporte, Armando Canosa, quien destacaba las inversiones que se realizarían y relativizaba la importancia de los aumentos tarifarios.²⁵⁸

Se pueden señalar algunos rasgos sobresalientes de los nuevos contratos cuya vigencia quedó en una zona de indefinición a partir de la orden judicial y del inminente cambio de gobierno. Si bien los objetivos formalmente planteados para revisar los contratos habían sido diversos, los ejes de la discusión se ajustaron a las demandas empresarias. Según las nuevas pautas, los plazos de concesión se extenderían de los diez o veinte años iniciales a treinta a cambio de un monto de inversiones adicionales que no contarían con subsidio estatal y que serían solventadas con fuertes aumentos tarifarios. Las prioridades de inversión que guiarían los nuevos contratos surgirían de propuestas de los propios consorcios operadores y constituyen -de hecho- una forma de orientar la política de transporte por las décadas siguientes. Los concesionarios estarían definiendo la oferta de servicios, estableciendo frecuencias, servicios diferenciales y niveles tarifarios. Parte de las inversiones adicionales que serían solventadas a través de los precios de los pasajes no se orientarían estrictamente a mejoras en el servicio, sino a remodelar las estaciones y ampliar la explotación comercial de las mismas. Este conjunto de ventajas no significa sin embargo limitar los subsidios pautados en la firma de los contratos originales. También se permitiría que los consorcios ofrecieran los bienes que forman parte de la concesión y que son propiedad del estado como garantía

²⁵⁵ Los nuevos contratos eran para el ministro de Obras Públicas provincial "un ultraje a los usuarios de la provincia" (Diario Página 12, 5-11-99).

²⁵⁶ Diarios Clarín y Página 12, 2-12-99.

²⁵⁷ Diarios Página 12, 3-12-99 y 7-12-99.

²⁵⁸ Diario Página 12, 8-12-99.

de créditos destinados a financiar los programas de inversión. Se introducía un nuevo mecanismo de actualización, por el cual las tarifas aumentarían automáticamente cuando se produjeran variaciones en los costos de cualquiera de los insumos que fuera superior al 6%. En cambio, se eliminó la posibilidad de otorgar aumentos tarifarios atados a mejores resultados en los índices de calidad de los servicios.

En otro orden, la renegociación de los contratos generó alineamientos y disputas en torno de las nuevas condiciones de operación de los servicios y la reasignación de costos y beneficios entre empresas, estado y usuarios y fue el escenario de una incipiente presencia de organizaciones defensoras de los derechos de los usuarios que se habían formado al calor de los debates en torno de la provisión de los servicios públicos privatizados.

Paralelamente a la discusión acerca del contenido de los nuevos contratos, se desarrollaba otra disputa protagonizada por el gobierno y la oposición política formal en la que se estaban dirimiendo los márgenes de acción del gobierno y el papel que tendrían los distintos actores en la política de servicios públicos. El tema adquirió un significado especial a fines de 1998 en vistas a las elecciones nacionales a realizarse el año siguiente. La oposición consideraba que las renegociaciones apuntaban a blanquear los incumplimientos de los años previos y anunciaba la intención de revisar contrataciones públicas que considerasen ilegítimas.²⁵⁹ La respuesta gubernamental aludió una vez más a la seguridad jurídica. El entonces ministro del interior, Carlos Corach, sostenía que la posibilidad de revisar las concesiones *“es un absurdo, y un peligroso antecedente que la ciudadanía deberá tener en cuenta en el momento de votar”*.²⁶⁰

Pero la oposición no sólo amenazaba con revisar lo actuado por el gobierno sino que también trataba de evitar que el gobierno tomara decisiones cuyos impactos heredaría. A fin de 1998 un comunicado de la coalición opositora reclamaba al ejecutivo que *“se abstenga de cualquier negociación que obligue indebidamente al Estado más allá de la vigencia de su mandato, que expira dentro de 372 días”*.²⁶¹

La advertencia resultaba intolerable para el gobierno y así lo expresó el mismo

²⁵⁹ Rodolfo Terragno, dirigente de la Unión Cívica Radical explicaba que la Alianza respetaría la decisión del estado nacional en cuanto a las privatizaciones *“aún las que estuvieron mal hechas”* pero no haría lo mismo con las modificaciones de última hora que se estaban llevando a cabo *“para extender prerrogativas”*. Concretamente, planeaba desconocer las modificaciones que se estaban introduciendo a los contratos ferroviarios y de autopistas y los contratos que estaba celebrando el PAMI (Entrevista, Diario Buenos Aires Económico, 7-12-98).

²⁶⁰ Diario Popular 5-12-98

Corach, señalando que *"la resolución que el gobierno nacional tome dentro de sus atribuciones, dentro de la ley, no pueden ser cuestionadas un año antes del plazo de vencimiento del mandato de esta manera absurda"*, [ya que] *"de lo contrario sería como obligar al gobierno a compartir las decisiones con la oposición, cuando el ámbito para discutir, consensuar o disentir es el Congreso de la Nación"*.²⁶²

Las críticas opositoras trascendieron la disputa por la facultad de decidir acerca de los contratos para alcanzar también a las instituciones involucradas en la política del sector. El radical Juan Pablo Baylac incluía en la discusión la falta de potencialidad de la CNRT y denunciaba que el presidente del organismo de control había reconocido que *"como están en condiciones de renegociación no han podido operar"*.²⁶³ Posteriormente, la propia Bicameral se convertiría en objeto del enojo de los integrantes de la oposición que terminarían por desconocer la legitimidad del organismo.²⁶⁴

El Ejecutivo, por su parte, mantenía la intención de concretar sus proyectos sin atender a los cuestionamientos, tal como lo había hecho durante la etapa de transferencias de los servicios. Sin embargo, durante los últimos años de gobierno de Carlos Menem, comenzaron a operar mecanismos que permitían limitar el margen de acción del Ejecutivo y que no habían pasado de ser una formalidad en los años anteriores. En este nuevo escenario de declinación del entusiasmo con las privatizaciones, de nuevas manifestaciones de desequilibrio económico y de desgaste político, el gobierno no lograba disciplinar a los legisladores de su propio partido, algunos de los cuales resultaron fervientes opositores a las renegociaciones y no podía desoír todas las críticas sin pagar un alto costo político. En estas condiciones logró completar la reformulación de los contratos, pero no pudo asegurarse que entraran en vigencia y no pudieran ser modificados posteriormente.

Resumiendo, el análisis de los procesos de renegociación y de los resultados alcanzados permite reconocer que el diseño de las concesiones de los ferrocarriles metropolitanos ha resultado en un conjunto de privilegios para las empresas que parecen acrecentarse y consolidarse con el transcurso de su gestión. El subsidio ofrecido para solventar la operación de los servicios permitió eliminar el riesgo del horizonte

²⁶¹ Diario Clarín, 4-12-98.

²⁶² Diario Popular 5-12-98

²⁶³ Intervención del diputado Pablo Baylac. Versión taquigráfica de la reunión de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones. 24-4-98.

²⁶⁴ Ver punto 6.1.

empresario. Esta circunstancia, conocida desde los inicios de las licitaciones, fue uno de los factores que determinaron el masivo interés en este sector de la red. El espectacular aumento en el cobro de pasajes pasó a engrosar las arcas empresarias sin merecer ninguna disminución de los montos de los subsidios operativos. Luego la renegociación llevada a cabo convertiría a los usuarios en agentes financieros de las inversiones futuras, cuyos réditos van a disfrutar las propias empresas, ya que se garantizó la prolongación de los plazos de concesión. Aunque las tarifas están sujetas a topes fijados por las autoridades de Transporte y Economía, la autoridad regulatoria carecía de información sobre los ingresos, estructura de costos y niveles de rentabilidad de las empresas. Esta situación pone en duda uno de los argumentos en los que se basó la renegociación, esto es, que las tarifas eran insuficientes para generar recursos que permitieran mejorar la calidad de los servicios.

En términos más generales, la necesidad de reformular las concesiones otorgadas pocos años antes evidencian la falta de reaseguros que garantizaran el funcionamiento de los servicios básicos y que resguardaran el rol planificador del estado. El compromiso que los funcionarios a cargo de las políticas sectoriales tenían con el diseño de las privatizaciones los inhibía de poner cualquier tipo de límites a las demandas empresarias, aún los que surgieran del cumplimiento de las normas básicas. Se veían ante la disyuntiva entre otorgar ventajas orientadas a priorizar la rentabilidad empresarial y asumir una posición firme exigiendo el cumplimiento de los contratos y hacer naufragar la política de privatizaciones. De este modo, el estado quedó a merced de las demandas de los concesionarios, quienes como señalábamos más arriba adquirieron de hecho la facultad de definir las políticas sectoriales. La adopción del el punto de vista empresarial por parte de los funcionarios excede, sin embargo, los clásicos problemas de captura o asimetrías de información que afectan a las agencias regulatorias. La manifiesta preocupación por mejorar las condiciones en las que se desempeñan las empresas evidencia la importancia de la *creación de oportunidades de negocios* tuvo en estas privatizaciones, por sobre los objetivos técnicos, la protección de los usuarios y la planificación del servicio a largo plazo.

9. CONCLUSIONES

La reestructuración de los ferrocarriles –entre otras empresas públicas- surgió como parte de la solución a una cuestión socialmente problematizada, en un contexto en el que la gestión estatal de los servicios públicos aparecía fuertemente identificada con la crisis de las finanzas públicas y con los desequilibrios macroeconómicos. Por otra parte, durante los años previos a su transferencia al sector privado, el desempeño de Ferrocarriles Argentinos había caído a niveles insostenibles, producto de la falta de inversión, de continuas modificaciones en la gestión y de un abandono deliberado tendiente a legitimar su transferencia. Tanto la responsabilidad que se atribuía a las empresas públicas en la agudización de la crisis macroeconómica como el deterioro de los servicios prestados fueron los puntos de apoyo principales para sustentar la estrategia privatizadora.

A la vez, estos puntos de sustento se asocian con un conjunto de objetivos que, de acuerdo con los primeros anuncios, se alcanzaría con la privatización. Estos objetivos explícitos e implícitos se fueron articulando para dar forma a la definición inicial de la **cuestión**, pero incidirían de manera diferente tanto sobre el proceso de privatización como sobre los resultados alcanzados, en función de los intereses a los que estuvieran ligados, del contexto histórico en el que se iniciaba la transferencia al sector privado, y de las prioridades que se irían imponiendo durante el proceso privatizador.

Como hemos señalado, la privatización se proponía como la solución radical frente a los problemas de la gestión estatal en los servicios públicos en general y en ferrocarriles en particular. Según se explicaba, permitiría incrementar la calidad de los servicios, revertir la falta de incentivos para mejorar la gestión que padecía la empresa estatal y contribuir a superar los desequilibrios fiscales al revertir la necesidad de continuos aportes del tesoro.

De este modo, se planteaba como la solución a la vez indiscutible e inevitable para salir de la crisis. La presentación política de la transferencia al sector privado como opción excluyente, contribuyó a la ausencia de debate y a la exposición de motivos exclusivamente instrumentales, que dejaron de lado el reconocimiento de la existencia

de diferentes puntos de vista, intereses y criterios valorativos de los actores sociales involucrados -voluntaria o involuntariamente en la privatización de los ferrocarriles- y permitieron escamotear el debate acerca de los costos sociales y las nuevas relaciones de poder que estas transformaciones en la fisonomía del estado y en las garantías por el acceso a los servicios públicos inducirían.

A pesar del imperativo de resolver los desajustes macroeconómicos, los primeros planteos a favor de la transferencia de los servicios apelaron a un conjunto variado y no del todo preciso de fines a alcanzar. De este modo, ésta aparecía ligada a la satisfacción de expectativas de grupos sociales diversos y su legitimidad resultaba fortalecida frente a éstos.

Sin embargo, la incoherencia de este conjunto permitía prever contradicciones entre distintos propósitos, que a lo largo de la reestructuración de Ferrocarriles Argentinos se irían alineando en un orden de prioridades en el que algunos de los anuncios iniciales quedarían relegados a la vez que otros objetivos irían adquiriendo mayor relevancia. Tal orden de prioridades consolidado durante la implementación del transpaso a los operadores privados estuvo lejos de ser aleatorio. Al contrario, desde sus inicios estaba marcado por nuevas condiciones que se habían manifestado en la experiencia hiperinflacionaria. Los sectores económicos más concentrados habían señalado nuevos límites a la autonomía decisoria del estado y a sus posibilidades de constituirse en mediador de intereses que conspiraran contra las nuevas reglas de juego económicas que se estaban imponiendo. Los argumentos ligados a la necesidad de adecuar el aparato del estado a estas nuevas condiciones se configuraron como las metas más sólidas, en comparación con otro conjunto de argumentos destinados, fundamentalmente a ganar consenso para la privatización y a desarticular las posibles oposiciones a la misma.

Específicamente, los objetivos relativos a la ineficiencia de Ferrocarriles Argentinos y a la probada baja calidad de los servicios que fueron reiterados en el discurso privatizador parecen haber constituido básicamente una forma de legitimar la transferencia pero no a tener un peso significativo en los procesos de transferencia, ya que durante los mismos no se tomaron recaudos y no se precisaron los instrumentos de control destinados a garantizar la mejora en el desempeño de la actividad. Por otra parte, una de las primeras evidencias que se desprende de la revisión de las nuevas condiciones de prestación de los servicios es que rentabilidad privada y calidad de los servicios provistos, que aparecían como un par indisoluble no necesariamente se asocian en la práctica. La gestión privada de los ferrocarriles produjo una innegable

maximización del aprovechamiento de los recursos, en la medida en que las tareas se realizan con una dotación de personal varias veces reducida respecto de la que tenía Ferrocarriles Argentinos. Pero -tal como está extensamente tratado en la literatura acerca de regulación- la calidad de servicios que funcionan en mercados oligopólicos no depende necesariamente del carácter público o privado de la gestión, sino más bien de la existencia de esquemas de regulación que hagan que los servicios funcionen como si estuvieran sujetos a la competencia.

En cambio, la adhesión a postulados antiestatistas alineados con las perspectivas neoconservadoras, funcionó como marco general que permitió legitimar un corrimiento de fronteras entre lo público y lo privado y acotar los problemas considerados materia de tratamiento y resolución colectiva, situación que contribuiría a volver aceptables algunos aspectos socialmente conflictivos de la reestructuración de los servicios -desde la clausura de la mayor parte de los ramales interurbanos de pasajeros hasta los significativos aumentos tarifarios- a la vez que servía de señal de cambio de rumbo y de reaseguro contra todo <<desvío populista>>. Los nuevos límites de lo público tendrían un peso considerable en la capacidad futura de los distintos actores sociales de instalar sus problemas en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1982). Cabe una aclaración respecto del agumento de devolución a la sociedad del terreno que el estado se había apropiado indebidamente en que se apoyaban estas perspectivas ideológicas antiestatistas. Estas definiciones utilizan casi indistintamente sociedad y mercado, como conceptos intercambiables que remiten a formas de articulación social abiertas a innumerables opciones y, en tal sentido, contrastantes con la unidireccionalidad de la línea de autoridad jerárquica propia del estado. El problema es que tales oposiciones entre estado y sociedad/mercado y entre autoridad y libertad suele hacer caso omiso de los clivajes sociales y de las estructuras de poder que atraviesan sociedad y mercado. Cuando se plantea la apertura de nuevos espacios de mercado no se alude exactamente a una devolución de la iniciativa a una sociedad indiferenciada, sino que propicia la preminencia de grupos que tienen capacidad para desenvolverse más ágilmente en estas formas de articulación social. En contrapartida, la restricción de la acción estatal supone la limitación de quienes tienen menos capacidad de incidir en el mercado y tradicionalmente hacían valer sus intereses a través de la mediación estatal (Thwaites Rey, 1999). De hecho, la incidencia prácticamente nula tanto en el proceso de privatización como en el escenario de operación privada de de los nuevos sujetos receptores constituidos a partir de las

relaciones de mercado: los clientes –que en teoría tienen poder para exigir condiciones de servicio- relativiza el supuesto de que la privatización implica una devolución de la iniciativa a la sociedad.

La emisión de señales políticas, que había sido una de las metas gubernamentales al lanzar la Reforma del Estado y al anunciar la privatización de las grandes empresas de servicios públicos, fue cobrando creciente importancia a lo largo del proceso de transferencia. Si la demostración de firmeza en el rumbo privatizador y la rapidez en concretar las transferencias se consideran parte de estas señales políticas, se pueden reconocer los hilos conductores que primaron a lo largo de la gestión gubernamental tendiente a entregar los ferrocarriles a los concesionarios privados. Tanto las <<desprolijidades>> en las tramitaciones -y sus consecuentes costos políticos-, como la elusión de opiniones contrarias de los organismos de control, la improvisación y la falta de recaudos respecto del funcionamiento posterior de los servicios y hasta la postergación de los objetivos relacionados con el equilibrio fiscal y la reducción del gasto público fueron parte de los costos asumidos por el gobierno para seguir adelante con la privatización de los ramales.

Una primera conclusión general que surge del contraste entre la simpleza de los primeros diagnósticos y los numerosos escollos que debió sortear la implementación de las transferencias es que la privatización no ha sido simplemente un pasaje de una situación <<mala>> a una <<buenas>>. Aunque desde los inicios había intereses con una capacidad diferencial de imponer sus puntos de vista, el camino hacia los objetivos explícita o implícitamente buscados se caracterizó por el carácter intrincado de las negociaciones llevadas adelante y la necesidad permanente de buscar compromisos para destrabar una interminable sucesión de conflictos que resultaban del propio intento de avanzar hacia estos objetivos primordiales.

En otro orden, el fantasma de la crisis que había servido para justificar la necesidad de apelar al recorte del aparato del estado y a la privatización de las empresas públicas y de los ferrocarriles fue el hilo rojo que recorrió todo el proceso de transferencias, aún varios años después de superada la crisis hiperinflacionaria y permitió legitimar también la forma de implementación. Así, la urgencia fue el argumento reiterado y explícito que durante la gestión de las privatizaciones se asoció a imprevisiones y falta de recaudos en las convocatorias, muchas veces admitidas por los propios funcionarios que las

cometían.²⁶⁵ En un sentido, la crisis y la urgencia constituían no una debilidad del equipo privatizador, sino la carta que jugaban para desarticular toda oposición a la estrategia reformadora. Uno de los protagonistas de la privatización era sorprendentemente explícito al referirse a las condiciones extraordinariamente favorables que permitieron eludir las discusiones y ampliar los alcances del proceso de privatización hasta la disolución de la empresa estatal. Jorge Kogan señalaba que *“si no están atravesando por alguna crisis aguda se hace difícil pensar que se pueda transformar la situación sin que se desarticule todo (...) si hay que negociar con los dirigentes sindicales o con el Ministerio de Hacienda (...) es imposible realizar estos cambios”*.²⁶⁶

La amenaza del abismo resultó en una importante libertad de acción de los funcionarios privatizadores cuya contracara fue la neutralización de los <<opositores>> -tanto al interior del aparato del Estado como fuera de él-. Las demoras provocadas por diferencias con los organismos de control se resolvían invocando los objetivos políticos de la privatización o directamente eludiendo las críticas.

En otro sentido, el apuro constituyó un problema. La conducción política de las privatizaciones no podía actuar con la misma autonomía frente a atrasos originados en demandas o problemas de los oferentes, cuyas demandas eran respondidas por medidas concretas de adecuación de las pautas de licitación y contratación a a estos requerimientos. La necesidad de resolver rápidamente el problema que suponían los ferrocarriles obligó a un ejercicio de tolerancia de los funcionarios frente a actores económicos que acrecentaban sus márgenes para incurrir en dilaciones y condicionar la firma de los contratos a la obtención de mejores condiciones de operación. De este modo, la condescendencia exhibida por el gobierno frente a los oferentes y adjudicatarios se convirtió muchas veces en un *boomerang* que conspiró, incluso, contra la posibilidad de deshacerse rápidamente de la gestión de los servicios.

²⁶⁵De acuerdo con “recomendaciones” surgidas de la experiencia internacional, la urgencia en la toma de decisiones se contraponen con la transparencia, que es condición para que la transferencia de activos públicos contribuya a *“la mejora del bienestar social porque reduce las posibilidades de corrupción, de colusión y de uso de información confidencial, elementos que originan ganancias privilegiadas por la venta de bienes públicos”* (Devlin, 1993). Según estos argumentos, gran parte de los objetivos que se hacen explícitos en las privatizaciones no se ven favorecidos por la rapidez, de hecho la eficiencia en la producción y asignación de recursos, la credibilidad, los ingresos del gobierno, la equidad social pueden verse seriamente comprometidos por un proceso de privatización apresurado. La contradicción con estos postulados permite prever algunos problemas del funcionamiento de los servicios pero no deberse atribuirse a impericia o a desconocimiento por parte de la conducción de los procesos de privatización, sino que debería explicarse en función de la primacía de una lógica no técnica que guió la toma de decisiones.

Entonces, es posible afirmar que fue la **voluntad política de llevar adelante la privatización** el motor que impulsó el avance y la ampliación de los alcances del proyecto de reestructuración de los ferrocarriles y que condicionó a afrontar todo tipo de dificultades y a asumir los costos que pudiera implicar.

Pero, la modalidad de resolución de problemas durante la primera etapa de reestructuración sectorial consolidó una particular forma de relación entre el estado y los concesionarios que superaría largamente este período, para marcar fuertemente la gestión privada de los servicios. Uno de los puntos clave de la relación consolidada entre estado y grupos privados durante el proceso de transferencias fue el compromiso tácito de que no se entorpecería la gestión empresarial. Así, los resguardos para el funcionamiento futuro de los ferrocarriles quedaron subordinados a las prioridades del cronograma privatizador, sobre la base de la convicción de que el aumento de las exigencias impediría concretar los transpasos.

Esto permite entender por qué la **regulación fue un tema residual** durante todo el proceso de tramitación de las concesiones. Ejemplo de esta despreocupación fue el anuncio que hacía en 1990 el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos y artífice de las primeras privatizaciones, Roberto Dromi, cuando señalaba que *"el Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad (...) la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir eficiencia, buen servicio (...) El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público"*.²⁶⁷

La definición es elocuente para la interpretación del desfase temporal entre el inicio de las privatizaciones de los ramales y el establecimiento de las normas que regirían la gestión privada y la constitución de las agencias regulatorias, desfase que resultaría en un fuerte condicionante para la vigencia efectiva de límites que disciplinaran a operadores privados que tienen a su cargo un servicio esencial y que no enfrentan competencia.

Aunque luego de una primera etapa de completa ausencia regulatoria, se fueron creando los organismos de regulación y control correspondientes o se fueron asignando tareas a agencias existentes, éstos parecen haber tenido un rol más ligado al cumplimiento de un requisito formal que a una voluntad de hacer que los concesionarios cumplieran con sus compromisos y de resguardar los derechos de los usuarios de los servicios. Así, cuando ya había sido dejada atrás la emergencia, el entonces titular de la

²⁶⁶Entrevista a Jorge Kogan, Revista Rieles, septiembre-octubre 1994.

Secretaría de Transporte, Energía y Comunicaciones, Carlos Bastos, renovaba el antiestatismo que había guiado la privatización, advirtiendo que *“hay que tener cuidado con los organismos de regulación (...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”*.²⁶⁸

El antiestatismo de quienes debían ser protagonistas de la construcción de la institucionalidad regulatoria es una variable que contribuye a interpretar un conjunto de déficit institucionales y técnicos del funcionamiento del esquema regulatorio. A la luz de los criterios usualmente aceptados en la materia, hemos podido señalar vacíos e imprecisiones normativas y reglamentarias, signos claros de falta de independencia respecto del poder político y de las empresas reguladas, problemas en la organización y en la asignación de funciones, carencia de recursos, etc.

Consideramos que una lectura que permita explicar la conjunción de problemas que <<aquejan>> al esquema de control de los ferrocarriles debería iniciarse por precisar algunos aspectos que hacen al propio concepto de regulación. En otros términos, la visibilidad de los aspectos institucionales, organizativos y técnicos de las agencias regulatorias no debe opacar el hecho de que **regular implica reasignar recursos** y -en consecuencia- impacta en relaciones de poder que configuran el mercado y a través de las cuáles éste funciona. El equilibrio **adecuado** entre los intereses de empresarios y usuarios, lejos de estar objetiva y definitivamente fijado, depende de la definición acerca de **qué** distribución de beneficios y costos **equilibra adecuadamente** los intereses de los actores involucrados.

En consecuencia, **un esquema regulatorio es necesariamente un ejercicio de conflicto político**, la búsqueda de intercambios aceptables entre objetivos múltiples asociados con actores involucrados: industrias reguladas, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionadas con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representantes, intereses diversos más o menos organizados, que no pueden ser maximizados siempre por la misma dirección política, y que se enfrentan en pos de imponer sus puntos de vista. **Desde esta óptica la regulación es -al igual que la privatización- una estrategia política**. Este marco de referencia no implica restar importancia a los aspectos técnicos e institucionales de los marcos y organismos regulatorios, sino por el contrario interpretar sus características en función de las razones que explican su configuración específica. Considerando además que la

²⁶⁷ Entrevista al ministro Dromi, Diario Página 12, 3-5-90.

regulación incluye un conjunto más abarcativo de instituciones estatales y actores no estatales que, ya sea porque tienen atribuciones normativas o porque tienen peso político para hacerlo, participan del proceso de regulación se puede afirmar que la consolidación y efectividad de un esquema regulatorio depende de la voluntad política de regular y, a su vez, de la capacidad de demanda de protección por parte de los grupos afectados y del conjunto de actores que, por diversas razones, están interesados en el control de la actividad.

Hecha esta aclaración, el contraste que existe entre las <<buenas prácticas regulatorias>> y las instancias regulatorias que se configuraron para controlar el funcionamiento de los ferrocarriles no se puede explicar sólo en términos de problemas de gestión y remite necesariamente a la forma en que se configura aquello que será materia de acción por parte del Estado.

Desde este enfoque, las formas burocráticas específicas, así como las dimensiones técnicas y organizativas en que se corporiza la administración de la cosa pública tras el proceso de Reforma del Estado son las expresiones institucionales de las transformaciones sociales que la reforma implica. Si se entiende que las agencias estatales son la forma que tiene el Estado de resolver cuestiones socialmente problematizadas, esto es de responder a cuestiones que ocupan un lugar en la agenda de cuestiones socialmente vigentes, de manera tal que el estado decida dar una respuesta, se sigue que la creación de una agencia estatal sería producto del reconocimiento de su necesidad por parte de actores con capacidad de instalar sus problemas como cuestiones de agenda pública y de la inexistencia de actores con capacidad suficiente para bloquearla (Oszlak y O'Donnell, 1982). Esta capacidad se traduciría a su vez en apoyo político y en una dotación de recursos adecuada para cumplir con las tareas que se le asignan. Sobre esta base sería posible afirmar que en la creación de la(s) agencia(s) regulatoria(s) de los ferrocarriles, no existió esta clase de consenso que hubiera permitido un funcionamiento eficaz en función de criterios regulatorios usualmente considerados válidos. La creación de la agencia pareció responder más bien a una formalidad de la práctica privatizadora que a una voluntad de ejercicio de control sobre los prestadores privados. En otros términos, la debilidad de la articulación de los consensos sociales en torno de los compromisos que deberían asumir los prestadores de los servicios ferroviarios, los niveles aceptables de rentabilidad, el alcance de los

derechos de calidad y accesibilidad de los usuarios, la garantía del patrimonio público, entre otras dimensiones involucradas en la prestación del servicio constituyen la piedra de toque de la debilidad regulatoria que desde el inicio signó a la actividad ferroviaria.

A diferencia de otros servicios públicos en los que esta extrema debilidad institucional inicial pareció ir disminuyendo, en el caso de los ferrocarriles son notorios la continuidad de la conflictividad de la tarea regulatoria y el desacuerdo respecto de lo que realiza y debería realizar la CNRT. A partir de esta observación podría inferirse que la regulación de los ferrocarriles no llegó a rutinizarse y constituirse en materia de administración y por el momento resulta visible el sesgo de las decisiones de manera mucho más transparente, sin que pueda aducirse un interés general que las guía.

Como ya hemos señalado, los cambios en el plano de la gestión son sólo la parte más visible de las dimensiones involucradas en la redefinición del rol del Estado y de las modalidades de prestación de los servicios públicos. Por eso, los alcances y las limitaciones del esquema de regulación vigente (los márgenes y límites de los prestadores y su contrapartida las obligaciones y garantías de los usuarios) se ligan estrechamente con los beneficiarios y perjudicados en el nuevo esquema de prestación privada de los servicios ferroviarios.²⁶⁹

Precisamente, la obtención de beneficios y la asignación de costos a partir de la operación privada de los servicios es la contracara de la acción regulatoria del estado. En primer término, cabe señalar que la privatización conllevó formas de redistribución del excedente social que, lejos de ser resultado de la operación de los mecanismos de mercado, es producto de un proceso político de intervención y ajuste en la economía. Al analizar la relación entre los operadores privados y el estado resulta claro que, a pesar de la manifiesta debilidad regulatoria, no se puede hablar de un escenario de prescindencia estatal, deseable de acuerdo con las perspectivas ideológicas ortodoxas que sustentaron al proceso de privatización de los servicios. Más bien, es posible afirmar que el estado jugó un papel primordial tanto en la apertura de oportunidades para los inversores durante la etapa de privatizaciones, como posteriormente en las formas de interpretación y aplicación de la normativa y en la permeabilidad a las *demandas de los concesionarios*.

²⁶⁹ Aunque la regulación estatal de un servicio público en sentido estricto es sólo un recorte de la vida social que se inscribe en un proceso global de ajuste estructural en el que las líneas generales de las nuevas

La intención de tornar a las porciones de Ferrocarriles Argentinos en negocios atractivos para los capitales privados condicionó a flexibilizar las condiciones de licitación y a admitir comportamientos oportunistas por parte de consorcios que, en sus ofertas asumieron compromisos destinados a ganar las licitaciones pero que nunca llegarían a cumplir. Esta modalidad de relación sellada durante los procesos de privatización no se interrumpió en la etapa de gestión privada. Por el contrario, la laxitud de las exigencias de operación que caracterizó a la acción del estado respecto de los servicios privatizados constituyó la espina dorsal que sostiene el esquema de articulación entre estado y concesionarios. Esto es, así como la flexibilización de las condiciones licitatorias había sido la única vía que permitía despertar el interés del sector privado y superar los conflictos con los consorcios interesados, la debilidad de las exigencias de operación constituyó la clave del funcionamiento privado de los servicios y no meramente una limitación resultante de una desorganización inicial que paulatinamente podría ir superándose.

En esta segunda etapa los operadores mantuvieron y consolidaron su capacidad de instalar sus problemas (v.g. la baja rentabilidad del negocio o la necesidad de obtener recursos adicionales para afrontar las inversiones necesarias para responder a la demanda futura de servicios) en la agenda de cuestiones socialmente vigentes y, de este modo, escapar a la exposición a los riesgos que supone el mercado.

La apertura de la renegociación de los contratos resulta una muestra de la capacidad de las empresas reguladas de influir sobre los reguladores, pero fundamentalmente evidencian la estrecha articulación que existe entre éstas y los máximos niveles del estado, que contrasta con la incapacidad o falta de voluntad estatal de obligarlas a cumplir con los contratos suscriptos pocos años antes. En la medida en que los funcionarios estatales hacen suya la demanda de renegociación de los contratos, pregonando la "necesidad de ajustarlos a los cambios que se produjeron desde la privatización" el estado ha quedado involucrado en la lógica especulativa de corto plazo de los concesionarios y recorta aún más su capacidad de fijar reglas de juego.

Uno de los impactos más notorios de esta dinámica, es que el funcionamiento de los servicios depende en última instancia, de su propia voluntad. Esta situación representa un considerable resorte de poder en sus manos que se liga indisolublemente con la posibilidad de apropiarse de mayores porciones de excedente social, una vez operada la

relaciones de poder y de la distribución de los recursos están perfiladas, la mayor o menor presión regulatoria puede morigerar o profundizar estas líneas.

redistribución inicial de la privatización.

La transformación jurídico-institucional que implicó la transferencia de la gestión de los servicios cedió a empresarios privados un conjunto de infraestructuras y bienes constituidos con capital público de las que pueden hacer uso rentable para prestar los servicios. De este modo parte de los "costos de producción" de las empresas prestadoras han sido solventados a lo largo de décadas por la sociedad a través del presupuesto estatal. A esta opción de uso de bienes de propiedad estatal se agregan los subsidios y la reorientación de las inversiones según el criterio comercial de las propias empresas-en el caso de los servicios metropolitanos- la eliminación del pago de canon y la previsible declinación de la obligación de realizar inversiones-en el caso de los servicios interurbanos-, el aumento de las transferencias de los usuarios a los prestadores a través de ajustes tarifarios que surgen de la renegociación de los contratos (y que, recordemos, implica el financiamiento anticipado de las inversiones por parte de los usuarios) y un conjunto de mecanismos más opacos de reducción de costos empresarios o de su transferencia a los actores más débiles de la relación de provisión que resultan de la ausencia de regulación, factores todos que refuerzan la redistribución de recursos en favor de los prestadores.

Desde este punto de vista, la estrategia de reestructuración de los servicios ferroviarios inscripta en el contexto de la Reforma del Estado puede sintetizarse en una redefinición de las relaciones de poder entre los grupos sociales, lograda a partir de la concentración de la prestación de los servicios en un pequeño grupo, consolidado a través de la estrategia privatizadora y en el redisciplinamiento de otros grupos sociales, mediante la eliminación de los factores que previamente les habían permitido escapar parcialmente de la sumisión a las leyes del mercado, refugiándose en las instituciones del estado de bienestar.

Resumiendo, tanto la operación privada como la renegociación de los contratos señalan la necesidad de capacidades estatales para supervisar y administrar el conjunto de aspectos que hacen a la operación privada de los servicios si se quiere resguardar a los usuarios de los servicios, preservar la capacidad de planificación a largo plazo y evitar que el estado quede a merced de los concesionarios, forzado a aceptar las exigencias de éstos, las que, de hecho, definen las políticas del sector. También muestran que la relación que se tejió entre estado y concesionarios desde los inicios de la privatización da lugar a que un hipotético intento de hacer cumplir los contratos

pondría en riesgo la continuidad de los servicios. Este último punto ilumina los problemas que la privatización no resuelve y los problemas que agrega y, fundamentalmente, refuerza el carácter político de la estrategia privatizadora. Las falencias del esquema y los organismos de regulación no son ajenas a las prioridades políticas gubernamentales y no es de esperar que se resuelvan espontáneamente. El refuerzo de las capacidades regulatorias -que incluye la precisión normativa, la dotación de recursos adecuada, la protección de los usuarios, el control sobre el uso de los recursos públicos y los resguardos de la seguridad jurídica- tiene dimensiones técnico-operativas pero depende fundamentalmente de un reordenamiento de las prioridades de la agenda pública a partir de articulaciones de intereses que a la vez sean favorables a la resolución de estas cuestiones y capaces de hacer valer estos puntos de vista. ✓

Buenos Aires, agosto de 2000

ANEXO I.
CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1
Transferencias del transporte interurbano de cargas

Fecha	Decreto de transferencia	Línea	Concesionario
1-11-91	1144/92	Corredor Rosario – Bahía Blanca	Ferroexpreso Pampeano (FEPESA)
22-12-92	994/92	Línea Gral Bartolomé Mitre	Nuevo Central Argentino (NCA)
11-03-93	2681/92	Línea Gral Roca	Ferrosur Roca
26-08-93	41/93	Línea Gral San Martín y remanente del Sarmiento	Buenos Aires al Pacífico (BAP)
22-10-93	504/93	Línea General Urquiza	Ferrocarril Mesopotámico

Elaboración propia sobre la base de información periodística y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario.

Cuadro 2
Adjudicaciones de los ramales metropolitanos

Línea	Concesionario	Resolución de adjudicación	Firma del contrato	Decreto aprobatorio	Toma de posesión
Urquiza y Subtes	Metrovias	Nº 1386 18-11-93	25-11-93	Nº 2608 22-12-93	1-1-94
Belgrano Norte	Ferrovías	Nº 73 2-2-94	3-2-94	Nº 430 22-3-94	1-4-94
Belgrano Sur	Trainmet (TMB)	Nº 478 8-4-94	18-4-94	Nº 594 22-4-94	1-5-94
San Martín	Trainmet (TMS)	Nº 354 10-3-94	10-3-94	Nº 479 28-3-94	1-4-94
Roca	Trainmet (TMR)	Nº 1559 15-12-94	28-12-94	Nº 2336 28-12-94	1-1-95
Mitre y Sarmiento	Trenes de Buenos Aires**	Nº 704 17-5-95	18-5-95	Nº 730 23-5-95	27-5-95

* *Entrada en vigencia del contrato*

** *Grupo conformado después de la salida de Roggio del consorcio original.*

Elaboración propia sobre la base de información de FEMESA

Cuadro 3
Integración de los concesionarios de los servicios
interurbanos de cargas

Línea	Consortio	Integrantes
Corredor Rosario - Bahía Blanca	Ferropreso Pampeano (FEPSA)	Techint, Riobank International, Chase Manhattan Bank, Gesiemes, Soc. Comercial del Plata, Iowa Interstate Railroad, EACA, Union Pacific (operador técnico, USA)
Línea Gral Bartolomé Mitre	Nuevo Central Argentino (NCA)	Aceitera General Deheza, Banco Francés del Río de la Plata, Román Marítima, Asociación de Cooperativas Argentinas, Montana Rail Link, Anacostia and Pacific (compañía de inversión y gerenciamiento ferroviario) y RBC (consultora especializada en negocios ferroviarios (estadounidenses))
Línea Gral Roca	Ferrosur Roca	Loma Negra, Decavial, Petroquímica Cdro. Rivadavia, Acindar, Banco Francés, Asociación de Cooperativas Argentinas, y Canac (operador técnico, canadiense)
Línea Gral San Martín y remanente del Sarmiento	Buenos Aires al Pacífico (BAP)	Industrias Metalúrgicas Pescarmona, Román Marítima, Traspelt, G.H. Bunge, Conrail y Railroad Development Corporation (operadores técnicos, USA)
Línea General Urquiza	Ferrocarril Mesopotámico	Industrias Metalúrgicas Pescarmona, Olmatic, Alesia, Petersen Thiele y Cruz, Conrail y RDC (operadores técnicos, USA).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información periodística

Cuadro 4
Concesión de los servicios urbanos y suburbanos de
pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires.
Consortios que presentaron ofertas, por líneas

Paquete	Línea	Ofertas presentadas
1° PAQUETE	Mitre	Metrovías, Ferrometro, Pardo Rabello, Trainmet
	Sarmiento	Metrovías, Ferrometro, Consortio Ferrocarril Metropolitano Pardo Rabello, Trainmet, Metrobaires
	Urquiza y subterráneos	Metrovías, Ferrometro Pardo Rabello Trainmet Metrobaires
2° PAQUETE	Roca	Metrovías Pardo Rabello Trainmet Metrobaires Ferrovías
	San Martín	Metrovías Consortio Ferrocarril Metropolitano Pardo Rabello Trainmet Metrobaires Ferrovías
3° PAQUETE	Belgrano Norte	Roggio Pardo Rabello Trainmet Ferrovías
	Belgrano Sur	Pardo Rabello Trainmet Ferrovías

Elaboración propia sobre la base de información periodística

Cuadro 5
Concesión de los servicios urbanos y suburbanos de
pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires.
Integración de los consorcios oferentes

Consortio	Integrantes	Operador técnico
CONSORCIO FERROCARRIL METROPOLITANO	Pescarmona, Alesia, Petersen, Thiele y Cruz, Olmatic	New Zeland Rail, AMTRAK (Gran Bretaña), Grupo Berger
FERROVIAS	Devi Construcciones, TAC (transporte Automotor de Cuyo), Kantek, Seminara, Graglia y Pico Consultores Asociados	Caminhos de Ferro Portugueses
METROVIAS:	Benito Roggio, Cometrans, Burlington Northem Railroad, Morrison Knudsen Corp, SKS	Burlington Transurb Consult (EEUU)
PARDO RABELLO	Pardo Rabello, Polledo, Parenti y Mai	Transmark (subsidiaria de British Railwais Board)
TRAINMET:	FATAP (autotransportistas de pasajeros), Ormas, Materfer, Román Maritima, EACSA, DGT Electrónica, Comintersa, Trainmet	Toronto Transit Comision, Toronto Transit Consult (Canadá), JARTS (Japón) Transit Services Inc.
FERROMETRO ARGENTINO:	Sofrerail, ITACO, Buriasco, Ferromel, Ygils, Panedile, Banca Nazionale del Lavoro	Intermetro (Italia), Sofrerail (Francia) Ferrovie Nord Milano (Italia)
METROBAIRES	Supercemento, DYOPSA, F. Natino, Construcciones Aragón, Madcur Construcciones, Thol SA, Huaquui SA	Empresa de Transporte Metro de Santiago de Chile

Elaboración propia sobre la base de información periodística

Cuadro 6
Extensión de la red concedida y de los servicios operados
en 1998 según operador

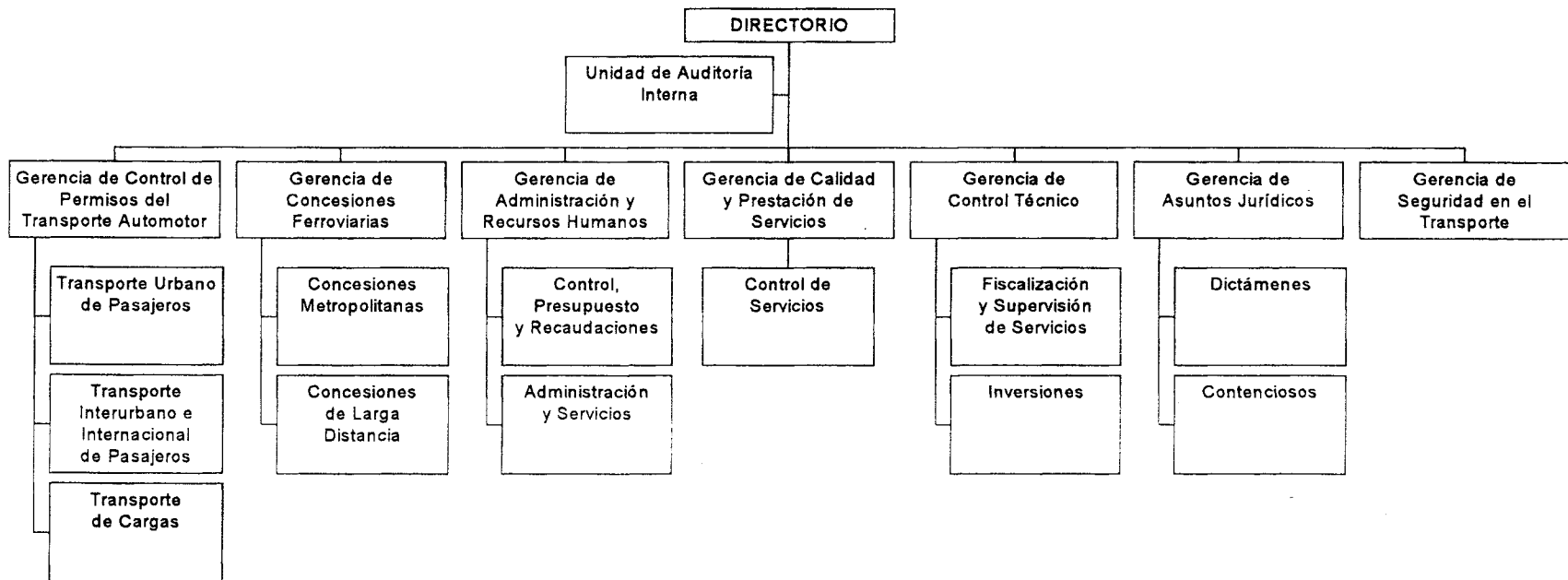
Empresa	Vías concedidas ⁽¹⁾ (km)	Extensión de la red concedida ⁽²⁾	Extensión operada en 1998 ⁽²⁾	Extensión sin operar en 1998 ⁽²⁾	
				Total	%
BAP	5.253,963	5.690	3.842	1.848	32
NCA	4.511,778	4.451	3.254	1.197	27
FEPSA	5.238,554	5.211	3.527	1.684	32
MGU	2.738,707	2.704	2.534	170	6
FSUR	3.342,602	3.377	2.991	386	11
TOTAL	21.085,604	21.433	16.148	5.285	25

⁽¹⁾ Según anexos de decretos de adjudicación

⁽²⁾ Según información proporcionada por Ferrocámaras

Fuente: Benedetti (2000) sobre la base de Anexos de decretos de adjudicación e Informe Ferrocámaras 1998

Gráfico N° 1
Organigrama de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte
(Decreto 1388/96)



**ANEXO II.
ACERCA DE ESTE TRABAJO**

APUNTES TEÓRICO METODOLÓGICOS

El trabajo de investigación del que resultó esta tesis tenía como objetivo central *"..indagar cómo se desarrolló el proceso de privatización ferroviaria y que implicaciones tiene, específicamente en relación con las tareas que el Estado asume y delega"*, lo que suponía tratar de reconstruir las modalidades de interacción entre los diferentes actores involucrados e interpretar los resultados de las estrategias que éstos despliegan.

El punto de partida fueron la hipótesis que afirmaban que:

1. *"Al primar la voluntad política de seguir adelante como hilo conductor del proceso de privatización, el Estado asumió costos y compromisos en función de los cuales se reconfiguraron las modalidades de prestación de los servicios"*
2. *"Las políticas de regulación de la actividad ferroviaria son consecuencia de las modalidades particulares que asumió el proceso de privatización y reestructuración ferroviaria"*.

En función de estas hipótesis fue necesario identificar los siguientes nudos problemáticos que consideramos prioritarios:

- el proceso de privatización de los ramales
- la constitución y el funcionamiento de las instancias de regulación de los servicios
- la etapa de renegociación de los contratos

A la vez, estos ejes de análisis obligaron a desarrollar paralelamente una reconstrucción histórica de los procesos de privatización y renegociación de los contratos y una caracterización de la institucionalidad regulatoria. Entonces, hemos tomado en cuenta:

Para el análisis del proceso de privatización y renegociación de los contratos:

- las razones que en cada momento guían las decisiones tendientes a privatizar los servicios y, posteriormente, que justifican la necesidad de reformular los contratos, intentando establecer las continuidades y cambios de rumbos
- los actores involucrados en cada uno de los casos y etapas de las privatizaciones ferroviarias y en las renegociaciones
- las posiciones que toman los diversos actores, su capacidad que tienen de incidir sobre el curso de los acontecimientos y los acuerdos y disputas entre ellos
- los intereses que aparecen como prevalentes de manera reiterada
- las modalidades de resolución de los conflictos y las instancias de la administración con atribuciones formales y capacidades reales para hacerlo.

Para el análisis de la institucionalidad regulatoria:

- los procesos de constitución de los organismos de control, que implica atender a las discusiones previas y las configuraciones institucionales resultantes.
- los recursos materiales, técnicos e informativos con que cuentan los entes
- la forma de designación de los funcionarios
- el tipo de criterios que se priorizan para el ejercicio del control (v.g.: técnicos relacionados con el tipo de actividad de que se trata, contables, económicos, jurídicos, comerciales, sociales).
- la capacidad de imponer las decisiones, que implica la posibilidad de requerir y obtener la información necesaria, de implementar las decisiones una vez tomadas y de imponer sanciones cuando corresponda
- los mecanismos de procesamiento de reclamos de usuarios.
- visibilidad de los organismos de regulación: espacio que ocupan en los medios de comunicación, publicidad de los resultados de su acción
- transparencia en el estilo de gestión: periodicidad e inteligibilidad de la información que se brinda.
- la capacidad del ente incidir en aspectos globales: tarifas, decisiones de inversión, políticas de expansión. En este punto interesa particularmente la participación en las renegociaciones de contratos.

El **universo** tomado en cuenta es el conjunto de políticas de privatización y regulación de los servicios ferroviarios. Como entendemos que las políticas se asocian indisolublemente a actores que las llevan adelante, estos actores que toman posición frente al tema son nuestras unidades de información. Se destacan especialmente las diferentes agencias estatales que estuvieron sucesivamente a cargo de las tareas de regulación y control de los servicios. El punto inicial del análisis es el anuncio de la intención de reestructurar los ferrocarriles, incluyendo la concesión al sector privado de algunos ramales. El análisis se extiende durante los diez años de la administración durante los cuales se concretó la transformación de los ferrocarriles.

El trabajo de reconstrucción histórica del proceso de privatización y de la primera etapa de provisión privada de los servicios ferroviarios requiere atender a diferentes aspectos y niveles de análisis. En función de la complejidad que supone, consideramos conveniente combinar técnicas cualitativas y cuantitativas para el abordaje de los diversos aspectos del problema. Recurrimos a fuentes de datos de distinto tipo: **secundarias** (v.g.: diarios y fuentes periodísticas de circulación general; normas de distinta jerarquía: leyes, decretos, resoluciones ministeriales; información institucional producida por las autoridades regulatorias; dictámenes e informes de los organismos de control de las privatizaciones) y **primarias** (entrevistas en profundidad a personal de

los organismos de regulación y de las agencias estatales relacionadas con la prestación de los servicios, y a participantes de las discusiones clave en materia de regulación y renegociación de los contratos, incluyendo integrantes de partidos políticos y de organizaciones de defensa de los usuarios).

En función de este propósito de realizar una interpretación de los aspectos técnicos a la luz de la lógica a la que responden, consideramos las normas y demás documentos oficiales como cristalizaciones de procesos sociales que, en tanto tales expresan equilibrios inestables entre diversos intereses involucrados en dichos procesos. Tanto en el análisis de estas fuentes como en las entrevistas en profundidad a actores profesionalizados tuvimos en cuenta que no todos los objetivos de los actores son explícitos y, en consecuencia, intentamos realizar una lectura de los documentos y discursos a la luz de las claves interpretativas que brinda el contexto de reforma en el que se inscriben. Adicionalmente, para controlar las conclusiones parciales que fueron surgiendo confrontamos las referencias brindadas por los entrevistados con la revisión de las fuentes de datos secundarios.

Quedan por hacer dos aclaraciones. A pesar de los años de iniciado este proceso y a pesar de los años de trabajo de investigación sigue resultando difícil definir exhaustivamente los resultados efectivamente alcanzados por la política de privatización de ferrocarriles.²⁷⁰ Obligadamente, ponemos en juego una cuota de discrecionalidad en la interpretación de estos resultados, tanto por la selección personal de lo que es significativo, como por la inevitable necesidad de poner un límite temporal, a sabiendas de que siguen sucediéndose eventos muy significativos e íntimamente relacionados con la política de privatización. Finalmente, creemos necesario aclarar que aún teniendo conciencia de la imposibilidad de una mirada totalmente despojada de criterios valorativos, tratamos de evitar caer en lecturas normativas del proceso de privatización y de la conformación de las instancias de regulación que prescriben cómo debe(debía) haberse privatizado y cómo debe ser regulado el servicio. Si bien mencionamos estas perspectivas (bastante usuales en la literatura sobre el tema), intentamos integrarlas en el marco de interpretación de los rasgos y resultados de la privatización en función de las relaciones y condicionamientos de los que resultan y en función de la incidencia que

²⁷⁰ No nos referimos con esto a los impactos de la privatización, lo que sería casi temerario, sino a la "crónica" reaparición de aspectos que han quedado irresueltos y que impiden la cristalización de reglas de juego duraderas entre estado, operadores y usuarios.

tienen en el funcionamiento del esquema de regulación.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARANGO, A. (1990) *Las privatizaciones del radicalismo. (1983-1989)*, en **Realidad Económica** N° 97, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, Buenos Aires, 6to. bimestre.
- AZPIAZU, D. BASUALDO, E. KHAVISSE, M. (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Editorial Legasa, Buenos Aires.
- BENEDETTI, A (2000) Reestructuración del servicio ferroviario en Argentina. Variación en el número de estaciones en funcionamiento (1957, 1980 y 1999). Proyecto: Reestructuración del Transporte en la Argentina: Efectos Territoriales y Sociales. UBA-BID.802/OC-AR PICT.01671, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA (Director: Dr. Luis Yanes). Mimeo, avance del informe final.
- BONEO, H. (1984) *Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema*. En OSZLAK, O. *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CABO MARTÍN, C. (1986) *La crisis del Estado Social*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona
- CAPELLA, J. R. (1997) *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del Estado*. Ed. Trotta, Madrid.
- CARCIOFI, R. (1990). *La desarticulación del pacto fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Documentos de Trabajo N° 36, Buenos Aires, CEPAL.
- COLOMA, G. GERCHUNOFF, P. (1992) *Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina*. En GERCHUNOFF (ed), *Las privatizaciones en la argentina. Primera etapa*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- CROZIER, M., HUNGTINTON, S. y WATANUKI, J. (1973) *La gobernabilidad de la democracia*, Informe al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral.
- DEVLIN R. (1993) *Las privatizaciones y el bienestar social* En *Revista de la CEPAL* N° 49, Santiago de Chile, Abril.
- DUBIEL, M. (1993) *¿Qué es el neoconservadurismo?* Anthropos, Barcelona.
- EVANS, R. (1995) *Customer Rights and Company Duties a Framework*. Mimeo, Conferencia brindada en el Centre for the Study of Regulated Industries, Londres.
- FEIGENBAUM H. y HENIG J. (1994) *The political underpinnings of privatization. A typology*. En *World Politics*. Vol. 46, N° 2. Baltimore, enero.
- FRISCHTAK, L. (1994) *Governance capacity and Economic Reform in developing countries*. World Bank Technical paper N° 254. Washington D.C.
- GERCHUNOFF, P. y MACHINEA, J. (1995). *"Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización"*. En BUSTOS, P. (comp.) *Más allá de la estabilidad. Argentina en época de la Globalización y la Regionalización*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- GERCHUNOFF, P. y VISINTINI, A. (1990). *Privatizaciones en un contexto de inflación e incertidumbre*. En PORTO, A. *Economía de las empresas públicas*, Tesis, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- GROISMAN, E. (1995) *Interés actual de la noción de servicio público*. Mimeo

- GUTIERREZ, A. (1998) *Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros*. En *Realidad Económica* N° 158, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, Buenos Aires, agosto-septiembre.
- HAQUE, M. (1996) *Public Service Challenge in the Age of Privatization*. En *Governance. An international journal of Policy and Administration*. Vol. 9 Number 2. Blackwell Publishers, Cambridge, Oxford.
- HOLLOWAY, J. (1994) *Marxismo, estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Editorial Tierra del Fuego, Buenos Aires.
- IAZZETTA, O. (1997) *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política*. Homo Sapiens ediciones, Rosario.
- KAMERMAN, S. y KAHN, A. (1993) *La privatización y el Estado benefactor*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KIPPES, G. (1999) *La privatización del ferrocarril de cargas en la Argentina*. En *VVAA La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- LINDBLOM, Ch. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas, Segunda Parte, Ministerios para las Administraciones Públicas*, Madrid.
- LOPEZ, A. y FELDER, R. (1996). "Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del Servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable". Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 57. Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre.
- MACPHERSON, C. (1991) *El liberalismo como trueque*. En *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*, Buenos Aires, Manantial)
- MOHARIR, V. (1989) *La administración sin burocratización. ¿Qué alternativas?* En *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen 56, Número 2. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública - Institut International des Sciences Administratives, Junio.
- MUÑOZ, O. (1996) *Hacia el Estado regulador*. En MUÑOZ, O. *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- MUÑOZ, O. (1996) *Hacia el Estado regulador*. En MUÑOZ, O (ed) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- ORTIZ, R. (1958) *El ferrocarril en la historia argentina*. Ed. Cátedra Lisandro de la Torre.
- OSZLAK, O. (1980) *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- OSZLAK, O. (1984) *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En OSZLAK, O *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- OSZLAK, O. (1994) *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*. En KLIKSBURG, B. *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*. INAP - Fondo de Cultura Económica, México.
- OSZLAK, O. (1997) *Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*. En *Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1982) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, No. 1, Caracas.
- PEEK, Ch. (1997) *Cambios familiares en Estados Unidos: tendencias, efectos y el ataque conservador a los "valores familiares"*, en VEEA, M. y NUÑEZ, S. (coord) *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá. Tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAM), México.
- PRZEWORSKI, A. (1996) *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*.

Mimeo, Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.

RAGGIO, L. (1997) **El enfoque antropológico en el estudio de las políticas sociales. Posibilidades y limitaciones.** Mimeo.

REAGAN, M. (1987) **Regulation. The politics of policy.** Little, Brown and Company, Boston.

SARMIENTO GARCIA, J.(1999) **Concesión de Servicios Públicos.** Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina

SCHVARZER, J. (1986) **La política económica de Martínez de Hoz.** Buenos Aires, Hispamérica.

SCHVARZER, Jorge (1993) "*El proceso de privatizaciones en la Argentina*", en **Realidad Económica**, N° 120, Buenos Aires.

STIGLER, G. (1971) *The theory of economic regulation*, **Bell Journal**, N° 2.

TESORO, J.(1997) **La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado nacional. Las estrategias y los dilemas de la reestructuración disolutiva.** Documento N° 59, Serie I, Desarrollo institucional y Reforma del Estado. Buenos Aires, INAP.

THURY CORNEJO, V (1995) *Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos.* En **Revista de la Administración Pública**. N° 207.

THWAITES REY, M. (1994) **¿Qué estado después del estatalismo?** Documentos de la Facultad. Administración Pública/1. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

THWAITES REY, M (1995). *El rediseño de la relación Estado-Sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)* en **Gestión y análisis de políticas públicas**, N° 3, INAP, Madrid.

THWAITES REY, M., CASTILLO, J. y LOPEZ, A. (1995) *El estado y los ciudadanos usuarios. La regulación de los servicios públicos privatizados.* En **Realidad Económica** N° 129, Buenos Aires.

TORRE, J. y GERCHUNOFF, P. (1988) *El papel del Estado.* En **Revista IDEA**, Buenos Aires, mayo.

VICKERS, J. y YARROW, G. (1991) **Un análisis económico de la privatización.** Fondo de Cultura Económica, México.

FUENTES DOCUMENTALES CITADAS

DROMI R.(1989) *La Reforma del Estado. Privatizaciones y Concesiones.* En **Leyes, Decretos y Resoluciones para la Reforma del Estado.** Buenos Aires, Editorial AMFIN.

DROMI, R. (1997) **Empresas públicas. De estatales a privadas.** Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.

FEMESA (1993) **En vías de comunicarnos.** Boletín informativo de la Empresa Ferrocarriles Metropolitanos FE.ME.SA. Editado por la Subgerencia de Relaciones Públicas. Año 2, número 11, Agosto.

MAKON, M (1994) **El proceso de privatización en Argentina,** Mimeo, IX Conferencia Internacional Anual de Administración Financiera

Memorandum de Entendimiento. Reestructuración de Ferrocarriles Argentinos (FA), mimeo, 1990.

MENEM, C. y DROMI, R. (1990) **Reforma del Estado y transformación nacional.** Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires.

Modificaciones en los contratos de Concesión para la explotación de los Servicios de Transporte Ferroviario de cargas.

NATALE, A. (1993) **Privatizaciones en privado**. Editorial Plancta. Buenos Aires.

NORMAS, REGLAMENTACIONES, INFORMES Y DICTÁMENES DE LOS ORGANISMOS ESTATALES PARTICIPANTES DE LA PRIVATIZACIÓN, REGULACIÓN, CONTROL Y RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS

▪ **Leyes**

Ley 23.696/89, de Reforma del Estado

Leyes de Presupuesto Nacional, años 1994/95/96/97/98 y 99.

▪ **Poder Ejecutivo Nacional**

Decreto 414/84

Decreto-plan 666/89

Decreto 44/90

Decreto 45/90

Decreto 46/90

Decreto 47/90

Decreto 2074/90

Decreto 502/91

Decreto 1141/91

Decreto 1143/91

Decreto 1144/91

Decreto 532/92

Decreto 2339/92

Decreto 2388/92

Decreto 480/93

Decreto 770/93

Decreto 1836/93

Decreto 2218/94

Decreto 686/95

Decreto 732/95

Decreto 1039/95

Decreto 660/96

Decreto 1383/96

Decreto 1388/96

Decreto 543/97

Decreto 605/97

Decreto 685/97

Decreto 210/99

▪ **Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos**

Resolución 1255/91

Resolución 38/92

Resolución 146/92

Resolución 532/92

Resolución 562/92

Resolución 593/92

Resolución 602/92

Resolución 795/92

Resolución 914/92

Resolución 987/92
Resolución 1058/92
Resolución 1386/92
Resolución 792/93
Resolución 704/95
Resolución 1294/98
Resolución 1560/98

▪ ***Secretaría de Transporte***

Resolución 98/99

Transcripción de las intervenciones de las audiencias públicas para la renegociación de los contratos de TBA (abril 1999) y Metropolitano (septiembre 1999)

▪ ***Ferrocarriles Argentinos***

Resolución 280/90

▪ ***Auditoría General de la Nación***

Resolución 64/96

Informe 05-03-97

Resolución 58/97

Resolución 59/97

Resolución 15/98

Resolución 13-99

Resolución 64/99

▪ ***Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones***

Dictamen 11-04-96

Versión taquigráfica de la reunión, 16-12-97

Versión taquigráfica de la reunión, 29-4-98

FUENTES PERIODÍSTICAS CITADAS

Diario Ambito Financiero

Diario Buenos Aires Económico

Diario Clarín

Diario El Cronista

Diario La Nación

Diario La Razón

Diario Nuevo Sur

Diario Página 12

Diario Perfil

Diario Popular

Revista RIELES PARA LA NUEVA ERA FERROVIARIA ARGENTINA, Buenos Aires, Ed.

Magazine Satelital.

Revista Realidad Ferroviaria

ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevistas en profundidad a inspectores y técnicos de la CNRT, referidas al desarrollo de sus tareas

Entrevistas en profundidad a funcionarios jerárquicos de la CNRT, referidas a aspectos institucionales del organismo.

Entrevistas en profundidad a integrantes de entidades defensoras de los derechos de los usuarios, referidas a la renegociación de los contratos

Entrevistas en profundidad a asesores de la Secretaría de Transporte, referidas a la marcha de los contratos y a la renegociación de las concesiones.

Entrevistas en profundidad a legisladores y asesores legislativos, referidas al control y a la renegociación de los servicios y a la participación del parlamento.