

Documentos de Trabajo  
del Instituto del Transporte

Documento Nº 2

Las vías de la transición.  
Transformaciones emergentes en el  
modelo de prestación de los servicios  
ferroviarios de pasajeros del área  
metropolitana de Buenos Aires  
(1990-2010)

**VERÓNICA PÉREZ**

**IT**

**INSTITUTO DEL  
TRANSPORTE**

## Universidad Nacional de San Martín

### Rector

Dr. Carlos Ruta

Decano del Instituto del Transporte

Lic. José Barbero

## Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte

N° ISSN: 2469-1631

### Director

Dr. Julián Bertranou

### Comité Editorial

Lic. José Barbero

Lic. Daniel Álvarez

Lic. Carlos Leguizamón

Lic. José Luis Zárate

### Instituto del Transporte

UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia.

C.P.: 1650. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina Teléfonos: 4006-

1500 Int 1301

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/index.asp>

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <u>Introducción.....</u>  | <u>4</u>  |
| <u>1. Los híbridos sociales.....</u>  | <u>5</u>  |
| <u>2. El carácter del modelo de transporte ferroviario metropolitano, post privatizaciones en Argentina .....</u> | <u>8</u>  |
| <u>3. La dinámica del sistema ferroviario metropolitano entre 1990 y 2001.....</u>                                | <u>12</u> |
| <u>3.1. La configuración del poder económico en el sector ferroviario.....</u>                                    | <u>12</u> |
| <u>3.2. Capacidades estatales y orientación de la intervención del Estado.....</u>                                | <u>15</u> |
| <u>3.3. La lógica dominante del modelo ferroviario durante la década del 90.....</u>                              | <u>18</u> |
| <u>4. Los ferrocarriles urbanos en emergencia.....</u>  | <u>24</u> |
| <u>4.1 La orientación de la intervención estatal.....</u>   | <u>25</u> |
| <u>4.2 Un nuevo híbrido social para los trenes metropolitanos.....</u>  | <u>27</u> |
| <u>4.3 La política de control a partir del año 2003.....</u>  | <u>34</u> |
| <u>Reflexiones finales.....</u>   | <u>37</u> |
| <u>Bibliografía.....</u>  | <u>38</u> |

# Las vías de la transición. Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2010).

Pérez, Verónica<sup>1</sup>

## Introducción

Con la implementación de las reformas neoliberales en nuestro país a inicios de la década del 90, los servicios de transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires fueron transferidos a operadores privados para su explotación. Desde entonces, su prestación se realiza con base a un modelo híbrido (Wright, 2010) de carácter capitalista-estatal. En estas formas de organizar socialmente la prestación de bienes o servicios, basados en la articulación de lógicas que implican diferentes principios de reproducción de poder, se destaca como un problema a desentrañar cuál es la lógica que desempeña el rol dominante, pues difícilmente ambas puedan coexistir sin conflictos. En tal sentido, necesariamente una terminará por imponerse sobre la otra o, en palabras de Wright, tendrá más peso en la determinación estructural de la forma.

Con base a estas sugerencias teórico-conceptuales, en este trabajo se analiza el modo como se han articulado las lógicas de la regulación estatal y la de maximización de utilidades propia de todo emprendimiento privado de carácter capitalista y qué resultantes ha tenido dicha articulación sobre la dinámica que asumió el sistema.

Como hipótesis resultante de esta investigación se sostiene que la funcionalidad de la regulación estatal a las distintas estrategias de acumulación desplegadas por los grupos que participaron de la actividad, ha configurado un sistema en permanente equilibrio inestable (García, 2006) sometido a diversas clases de perturbaciones endógenas (accidentes, ataques de pasajeros a las empresas prestatarias, demoras, interrupciones del servicio, etc.). Estas perturbaciones, en interacción con condiciones de contorno, han provocado reorganizaciones en

---

<sup>1</sup> Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales). Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

distintos elementos y niveles del sistema, que no han significado un cambio del mismo a nivel estructural.

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

[Volver al Índice](#)

## 1. Los híbridos sociales

Siguiendo a Wright (2010), toda forma de organizar socialmente la producción de un bien o servicio, implica también una manera de organizar las relaciones de poder mediante las que se distribuyen, controlan y usan los recursos económicos. En este marco, diferentes formas de organización entrañan también distintas potencialidades para desencadenar conflictos de diverso tipo. Wright (2010) destaca cuatro dimensiones para la determinación del carácter principal del tipo de organización social que rige la producción de un bien o servicio en una empresa particular, tales son, a) los mecanismos de apropiación del excedente; b) la asignación de los recursos y utilización del excedente; c) la forma política de las relaciones de producción y d) lo que conceptualiza como la naturaleza de las clases que determina cada forma social de organizar la producción. Estas cuatro dimensiones sirven para caracterizar los modelos y no son independientes entre sí; su articulación concreta es la que dota a cada modelo de un carácter particular. Lo que interesa en esta perspectiva es la dinámica derivada de cada forma de articulación y no la estructura de una forma productiva entendida como una forma fija e inmutable. En otras palabras, son las principales relaciones estructurantes de cada forma particular de organizar la producción las que potenciaran la emergencia de determinados conflictos, los que en su desenvolvimiento afectarán a su vez la forma y dinámica de dicha estructura<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El concepto de estructura fue objeto de múltiples controversias, habiendo sido considerado por ciertas concepciones estructuralistas como haciendo alusión a formas rígidas. Aquí se adopta el enfoque del estructuralismo genético, para el cual las estructuras son consideradas como el conjunto de relaciones dentro de un sistema organizado. Dentro de esta perspectiva interesa el aspecto dinámico. Al respecto se puede consultar García (2000 y 2006), Piaget (1999), Piaget y García (1989).

Atendiendo a la caracterización de las distintas formas productivas, el análisis de la primera dimensión se basa en considerar cómo se realiza el proceso de apropiación del excedente<sup>3</sup> de trabajo, proceso que además depende de la forma de propiedad (pública o privada) de los medios de producción y de la relación que tengan con ellos los productores directos. La segunda dimensión - asignación de los recursos y utilización del excedente-, se ve afectada a su vez por dos sub-dimensiones, 1) el destino inmediato de la producción, o en otras palabras, la consideración de cuáles son los criterios que determinan las cantidades de producción de los distintos bienes, y 2) la dinámica de utilización del excedente, esto es, a qué necesidades se subordinan las decisiones de crecimiento o inversión. La forma política de las relaciones de producción - tercera dimensión- refiere al status de lo político dentro de las relaciones de producción y se mueve en un gradiente que va de la autodeterminación a la dominación. Abarca a su vez dos escalas de análisis, a saber, cómo son estas relaciones al interior del espacio productivo y cuál es el carácter que asumen por fuera del mismo. Generalmente, aunque no exento de discusiones, se ha considerado que en el capitalismo los productores directos se encuentran en situación de dominación al interior de la empresa pero gozan de autonomía fuera del proceso laboral. Finalmente, la cuarta dimensión sugerida por Wright, se focaliza en identificar cuáles son los agrupamientos sociales que se configuran al interior de cada forma productiva y qué tipo de proyectos de reproducción y cambio emprenden los grupos así conformados. La forma concreta como se articulan estas cuatro dimensiones da como resultante una tipología de formas de producción puras (capitalismo, estatismo, comunismo, etc.) e híbridas o interpenetradas<sup>4</sup> (capitalismo-estatal, producción auto-administrativa de los trabajadores, socialismo de mercado, entre otras).

Los modelos híbridos constituyen espacios de producción donde se articulan elementos propios de distintos esquemas puros. Solo mencionaré aquí, con base a las dimensiones propuestas por este autor, los caracteres principales de una forma capitalista de organizar la producción en contraste con una estatista (formas puras), ya que como se verá más adelante, el modelo de prestación de los servicios ferroviarios del AMBA se configura con base a elementos de ambos sistemas, expresando un híbrido de carácter capitalista-estatal.

El capitalismo es una estructura económica en la que los medios de producción son de propiedad privada, por lo que la asignación y uso de los recursos para

---

<sup>3</sup> Refiere a la diferencia entre el tiempo que se utiliza para producir la totalidad del producto social y el que se utiliza para producir lo que consumen sus productores directos.

<sup>4</sup> La interpenetración se da cuando elementos de distintos modos conviven al interior de una misma organización de producción, manteniendo relaciones sistemáticas entre sí. Sin embargo cada componente del sistema así configurado tiene sus propias condiciones de existencia y mecanismos de reproducción. En estos casos las propiedades del todo serán la emergencia de la combinación.

diferentes finalidades sociales se lleva a cabo mediante el ejercicio del poder económico. Así, tanto las inversiones como el control de la producción son el resultado del poder económico del que dispongan los propietarios del capital. Por su parte el estatismo, es una estructura económica en la que los medios de producción son propiedad del Estado, por lo que la asignación y uso de los recursos para diferentes finalidades sociales se lleva a cabo mediante el ejercicio del poder estatal. Los funcionarios del Estado controlan el proceso de inversión y producción mediante determinados mecanismos estatal – administrativos (Wright, 2010:92).

Toda forma híbrida o interpenetrada de producción impone la necesidad de resolver cuál es la lógica que domina su funcionamiento, pues las prácticas de reproducción de poder económico, estatal y también social<sup>5</sup>, representan distintas lógicas que con frecuencia implican propósitos y dinámicas contradictorias. Así, el poder económico basado en la propiedad privada y el control de los recursos económicos difiere del poder estatal, basado en la promulgación de normas y en la capacidad de hacerlas cumplir. Si elementos de ambas formas productivas conviven en un mismo modelo, algunas de las preguntas que se desprenden son, ¿cuál es la lógica que domina el proceso?, ¿domina el valor de uso o el valor de intercambio?, ¿a cuáles criterios se subordina la producción, cómo se articula la regulación estatal con la estrategia de maximización de utilidades propia de todo emprendimiento privado? Con base a lo anterior, Wright sugiere que es muy probable que los modelos híbridos presenten distintos grados de inestabilidad (2010), pues difícilmente ambas lógicas puedan convivir sin conflictos. Necesariamente una terminará por imponerse o en palabras de Wright, tendrá más peso en la determinación estructural de la forma.

Cómo se articulan las distintas prácticas sociales en el caso particular del modelo de producción de los trenes metropolitanos o en otras palabras, cuál es la forma principal de poder que configura la actividad económica y mediante qué mecanismos sociales específicos se desarrolla, son las principales líneas de análisis de este trabajo que serán abordadas en los apartados siguientes.

[Volver al Índice](#)

---

<sup>5</sup> El poder social requiere la capacidad de movilizar a las personas para realizar determinadas acciones cooperativas (Wright, 2006).

## 2. El carácter del modelo de transporte ferroviario metropolitano, post privatizaciones en Argentina

A inicios de la década del 90, como parte del programa general de privatización de empresas de bienes y servicios públicos en Argentina, la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA fue transferida a operadores privados para su explotación. Desde entonces, la producción del servicio se realiza con base a un modelo híbrido de carácter capitalista-estatal. Aunque desde entonces el modelo fue objeto de varias reestructuraciones, su carácter híbrido se mantiene hasta la actualidad, exceptuando una sola línea de servicios que fue re-estatizada a mediados del año 2013 (línea Sarmiento)<sup>6</sup>.

Esquemáticamente se observa que en lo que respecta a la dimensión de la apropiación del excedente, el modelo combina trabajo asalariado con explotación impositiva del conjunto de la sociedad. Dada la relación de propiedad de los productores directos (trabajadores del servicio) con los medios de producción, el modo de explotación al interior de las empresas es capitalista, sustentado en la diferencia entre el valor de la fuerza de trabajo y la de los bienes producidos (viajes). Sin embargo, como el Estado es dueño de los medios de producción (principalmente infraestructura y material rodante) y su lógica de acumulación no se rige completamente por los imperativos de la competencia comercial, el excedente de trabajo no alcanza para cubrir los costos de explotación y además proporcionar a los capitales privados adecuados niveles de rentabilidad. Esta diferencia se ve compensada por la explotación impositiva del conjunto de la sociedad, que en este caso asume la forma de subsidios a las empresas del sector.

En la dimensión de la dinámica de asignación de los recursos y la utilización del excedente, el modelo también se basa en una combinación específica de elementos capitalistas y estatistas, ya que las decisiones de producción involucran criterios de valor de uso planeados burocráticamente con criterios de valor de intercambio determinados por el mercado. Así, con variaciones según los períodos, la cantidad de viajes e incluso aspectos como horarios, frecuencias y calidad de los mismos, son fijados por el Estado y las empresas quedan sujetas a penalización en caso de incumplimientos. El criterio mercantil

---

<sup>6</sup> Al poco tiempo de haber finalizado este trabajo, el gobierno tomó la decisión de avanzar también hacia el control de las líneas Roca, San Martín, Belgrano Sur y Mitre. En la actualidad, 5 de las 7 líneas ferroviarias de pasajeros del AMBA se encuentran estatizadas.



tiene su espacio vía diferentes mecanismos que también cambian de acuerdo al período considerado (explotaciones colaterales, participación de las empresas en obras, aumentos tarifarios, entre otros).

En el caso de la forma política de las relaciones de producción, destaca el carácter capitalista de las mismas durante todo el período analizado, aunque se pueden observar matices en el grado de autonomía de los trabajadores, rasgo muy dependiente del poder social que alcanzan en cada período las representaciones corporativas de los mismos. Hasta el año 2003 el poder social de los trabajadores fue muy débil; varios factores confluyeron en la configuración de esta situación, pero dos de ellos sin duda fueron centrales, ya que tuvieron impactos más que negativos en el campo del poder estructural y asociativo<sup>7</sup>. En el primer caso, el avance del programa neoliberal aplicado al caso de los ferrocarriles, implicó una enorme reducción en la cantidad de trabajadores afectados a la empresa. Hacia el año 1988 el personal de Ferrocarriles Argentinos era de 98.134 trabajadores, diez años más tarde dicho número había sido reducido a 17.000<sup>8</sup> (Veschi, et.all, 2000: 86). Esta importante merma en el personal afectado directamente a la actividad, articulado a un cambio en la orientación de la dirigencia sindical<sup>9</sup>, se convirtió en una verdadera política de desarme para aquellas fracciones más combativas y que habían resistido fuertemente los proyectos de privatización del sector que venían ensayándose desde el gobierno de Alfonsín. En este marco se desarrolla la política de retiros voluntarios financiada por el Banco Mundial.

Otro factor a tener en cuenta para comprender la actuación de los trabajadores durante los primeros años de gestión privada de los ferrocarriles, es la propagación de expectativas sobre las posibilidades abiertas a partir de su concesión a operadores privados. En el marco de una fuerte ofensiva

<sup>7</sup> El poder estructural deriva de la posición de los grupos dentro de un sistema determinado, mientras que el poder asociativo refiere a la capacidad de organización colectiva que tengan los grupos sociales para hacer escuchar sus demandas.

<sup>8</sup> En su trabajo sobre el proceso de privatización por concesión de los ferrocarriles, Veschi y sus colaboradores señalan además, que dicha reducción de personal corresponde sólo a las personas relacionadas directamente con la actividad. Si se tiene en cuenta los afectados a las actividades indirectas puede considerarse que fueron expulsadas del mercado un número similar a esa cifra. En tal sentido los autores señalan: "En este punto tiene fundamental importancia lo relativo a los talleres ferroviarios, pues la mayoría de los concesionarios optaron por utilizar el abultado *stock* de vagones y locomotoras transferidos por el estado y en algunos casos por la adquisición de material rodante usado y reparado en países desarrollados, favoreciendo mano de obra de esos países en desmedro de las necesidades laborales de nuestro país" (2000: 89).

<sup>9</sup> Durante los años 90 en Argentina, como producto de distintos factores que no serán analizados en este trabajo, el sindicalismo sufrió diversas transformaciones, entre ellas emerge lo que ha sido conceptualizado como sindicalismo empresario. Este concepto refiere a sectores de la dirigencia sindical que apoyaron procesos de tercerización y flexibilización laboral fomentando la desmovilización de la clase trabajadora y que promovieron cambios profundos en la actividad de los sindicatos. Entre estos cambios se destaca el asumir empresas a su cargo (Basualdo, 2012).

desplegada por el establishment económico, político e ideológico contra la participación del Estado en funciones empresariales, la concepción según la cual la empresa privada les traería mayores beneficios caló en las representaciones y expectativas de muchos de ellos, desalentando posiciones adversas a la política de concesión. Un delegado sindical se refería a esta tópic del siguiente modo:

*La gente venía con todo el verso de que entraba en una empresa que en pocos años iba a tener el tren bala, que un empleado entraba barriendo y que en su puesto iba a ser un tipo muy respetado. Bueno, la superación personal y bla bla bla ...y a la gente eso le entraba. Año 95. Ya en el 98, 99, esa idea había quedado muy atrás (Entrevista, marzo de 2014).*

A partir del año 2003 esta situación comenzará a revertirse progresivamente y el poder social de los trabajadores comenzará a incrementarse como resultante de la convergencia de distintos factores.

Finalmente, considerando la última de las dimensiones analíticas sugeridas por esta perspectiva, el modelo de concesión involucra, en lo que respecta a la función de dirección del proceso, dos agrupamientos precisos: capitalistas privados y sectores del Estado con responsabilidad sobre el sistema.

**Cuadro N°1. Componentes del modelo interpenetrado de carácter capitalista estatal, en el sistema ferroviario metropolitano.**

| Dimensiones  |           | Atributos  |
|--|-----------|--|
| Forma de apropiación del excedente                             |           | Trabajo asalariado + explotación impositiva  |
| Dinámica de asignación de recursos y utilización del excedente |           | Planeación burocrática con restricción de mercado  |
| Forma política de las relaciones de producción                 |           | Autodeterminación por fuera del proceso laboral.<br>Dominación al interior del proceso laboral                   |
| Agrupamientos sociales   | 1990-2010 | Capitalistas privados (concesionarios, proveedores del servicio).<br>Funcionarios públicos y burocracia estatal. |

El carácter de empresa capitalista-estatal para la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA, se ha mantenido desde el inicio de las concesiones.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, la convergencia de distintos factores provocará un conjunto de cambios en su forma de su organización. Destacan entre estos, la rescisión de contratos a algunas empresas del sector que vendrá acompañada del ensayo de nuevos modelos de gestión; la promulgación de leyes que viabilizarán una mayor presencia del Estado en la actividad y, finalmente, el avance de las representaciones corporativas de los trabajadores -en particular los sindicatos más importantes del sector- en distintas funciones de dirección del proceso productivo. Estos cambios sumarán nuevas lógicas a la dinámica del modelo que serán analizadas más adelante en este trabajo.

Retomando las preguntas planteadas sobre los híbridos sociales y en particular, sobre la dinámica de las empresas de carácter capitalista estatal, ¿cuál ha sido la lógica dominante del modelo ferroviario desde concesión a capitalistas privados?, ¿qué cambios y continuidades pueden observarse a partir de las transformaciones operadas en su forma de organización?, ¿Cómo se han articulado a lo largo del período la lógicas de la regulación estatal y la de maximización de utilidades propia de todo emprendimiento privado?

La puerta de entrada para abordar estos interrogantes será el estudio de la configuración de cada uno de los componentes el modelo y seguidamente, de las prácticas sociales llevadas a cabo por los distintos agrupamientos sociales que configuran el sistema de prestación del servicio, así como del tipo de interacción que se desarrollada entre ellos en los distintos períodos analizados.

[Volver al índice](#)

### **3. La dinámica del sistema ferroviario metropolitano entre 1990 y 2001**

#### **3.1 La configuración del poder económico en el sector ferroviario**

Un análisis de la configuración del poder económico en la actividad ferroviaria arroja como resultado que la transferencia de la explotación de los ferrocarriles

metropolitanos a capitalistas privados posibilitó la conformación de un entramado de relaciones entre distintas fracciones del capital, principalmente nacional, que sin duda fortaleció su ya existente poder estructural. En este sentido destaca la inclusión en el modelo de grandes contratistas del Estado, situación que implicó desde el inicio la posibilidad de condicionamientos a la política derivados de las historias locales de las estructuras de poder y de los intereses creados (Gutiérrez, 1998).

Finalizadas las transferencias, que contrariamente a la celeridad que caracterizó al proceso de privatización de la mayoría de las empresas de bienes y servicios públicos sufrieron múltiples demoras derivadas de cuestionamientos e impugnaciones hacia los distintos grupos que se presentaron a las licitaciones (Azpiazu y Schorr, 2003), el mercado de transporte ferroviario metropolitano asumió las siguientes características<sup>10</sup>:

- ✓ **Concentración:** Aunque cuatro concesionarios se hicieron cargo de la totalidad de la red, dos operadores concentraron el 80% del mercado de viajes: Trenes de Buenos Aires y Transportes Metropolitanos S.A. En la misma dirección, una misma empresa participaba de distintos consorcios. Por ejemplo COMETRANS, poseía el 41,65% de las acciones del consorcio Trenes de Buenos Aires y el 30,3% de las acciones de Metrovías.
- ✓ Presencia dominante de empresas de autotransporte de pasajeros en todos los consorcios: Su inclusión en los mismos reforzó su poder oligopólico en el mercado ampliado del transporte de pasajeros<sup>11</sup> y puso en evidencia prácticas de colusión en el sector<sup>12</sup>.
- ✓ Intervención de empresas constructoras en todos los consorcios: Constituyeron las segundas en importancia en cuanto a participación accionaria. Muchas de ellas habían crecido fuertemente como contratistas de grandes obras del Estado<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Para mayor detalle consultar Anexo 1

<sup>11</sup> Uno de los principales accionistas del consorcio Metropolitano S.A. (TRAINMET) es quien controlaba las firmas Río de la Plata y Costera Criolla y que a su vez tenía el monopolio del autotransporte que une Buenos Aires con La Plata. Por su parte la CEAP (Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros), nucleaba junto con FATAP (Federación Argentina de Autotransporte de Pasajeros) a la casi totalidad de líneas de autotransporte de pasajeros.

<sup>12</sup> Otro indicador de la existencia de prácticas de colusión, es que el único cambio que se operó en la configuración de la red metropolitana de pasajeros fue que la línea Roca, que quedó a cargo del consorcio Metropolitano S.A., absorbió uno de los tramos que originalmente correspondían a la línea Sarmiento (HaedoTemperley). Este tramo conecta los servicios del ramal con la Ciudad de La Plata. Como se refiere en la nota anterior, en dicho consorcio participaba la empresa de autotransporte Río de la Plata que monopolizaba, para ese entonces, el servicio de la ruta Buenos Aires-La Plata y para ella el Roca, desde su electrificación, se había erigido en un fuerte competidor (Gutiérrez, 1998).

<sup>13</sup> Gutiérrez (1998) señala que de las 13 empresas constructoras que participaron de los consorcios, 7 eran ex contratistas del Estado.

Cuadro N°2. Composición de los consorcios adjudicatarios de la red ferroviaria de pasajeros del AMBA, según sector de actividad de las empresas, porcentaje de las acciones y origen del capital social, al inicio de las concesiones.

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

El caso de los ferrocarriles metropolitanos presenta rasgos que van a contramano de las tendencias hacia la extranjerización económica instauradas por el proceso privatizador en Argentina. Como se observa en el cuadro precedente, inicialmente las fracciones de capital de origen extranjero tuvieron, considerando la media del conjunto, casi el 23% de participación en el mercado. Sin embargo, a poco de haberse completado la transferencia total del sistema, esas empresas dejaron de participar del negocio dando lugar a un control pleno de los grupos nacionales.

Los cambios en la conformación de los consorcios fueron muy dinámicos.

Benito Roggio e Hijos, que inició su participación en Metrovías con un 33,3% de las acciones, pasó a controlar el 55% en 1999 y hacia el año 2008 ya controlaba el 90,66%. Por su parte la constructora Ormas, inició con el 22% de acciones en Metropolitano y en el año 1998 pasó a controlar el 50%. Sin embargo, hacia el año 2000<sup>14</sup> comenzaría a perder peso frente a TRAINMET que compraría el 51%

<sup>14</sup> El mismo año, el 51% de TRAINMET quedaría en manos de una nueva sociedad de inversores: -Servicios Urbanos de Buenos Aires (SUBA) y Electromac, controlada por el grupo Taselli, que hacia el año 2004 ya se había constituido en el principal accionista de Transportes Metropolitanos. Este empresario fue acusado de vaciar empresas a su cargo y estuvo vinculado al caso de Yacimientos Carboníferos fiscales de Río Turbio donde un derrumbe causó la muerte de 14 mineros en 2004.

de las acciones del grupo y que para el año 2004 ya controlaría el 71%. Por su parte COMETRANS, que en el año 1993 participaba con el 41,65% de las acciones en el consorcio Trenes de Buenos Aires, rápidamente pasó a tener un control pleno del concesionario. Según fuentes periodísticas, COMETRANS habría celebrado un acuerdo privado con la norteamericana Burlington, -socia original en el consorcio- que le permitió transformarse en única accionista, a pesar de que según constaba en la normativa relativa al traspaso de los servicios, los grupos no podían cambiar su composición accionaria hasta cinco años después de la toma de posesión (Diario Página 12, 17/08/1998). Finalmente, hacia el año 2001, EMEPA tenía el control pleno de Ferrovías.

De modo que el sistema de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA, rápidamente comenzó a desenvolverse con base a la actuación plena de fracciones de la burguesía local. Como se ha mencionado, gran parte de estos sectores han mantenido relaciones históricas con el Estado, sin embargo en lo que a los ferrocarriles metropolitanos respecta, el tipo de articulación que se desarrolló entre poder económico y poder estatal, si bien permitió el crecimiento sostenido de los grupos que participaron del negocio, no generó un círculo virtuoso que permitiera el crecimiento sostenido de la actividad.

[Volver al Índice](#)

### 3.2 Capacidades estatales y orientación de la intervención del Estado

Desde el inicio de las concesiones el Estado se ha orientado a sostener la actividad ferroviaria vía la asignación de subsidios a las empresas del sector, con el objetivo de mantener niveles tarifarios que posibiliten el acceso a amplios sectores de la población, en particular a aquellos de menores ingresos. Una de las características de la empresa capitalista-estatal, fue que las tarifas quedaron reguladas por el Estado en función de su menor impacto social y la rentabilidad de las empresas asegurada en base a subsidios estatales destinados a solventar diferentes planes de inversión y a cubrir la brecha entre los costos de explotación y una tarifa que se definía como insuficiente para tal fin<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Según se estipulaba en el instrumento jurídico que fijó las primeras pautas generales de las concesiones ferroviarias metropolitanas (Decreto 1143/91), la necesidad de otorgar ingresos adicionales a los concesionarios se basó en que el monto de la

El interés económico de los pasajeros formó parte desde el inicio en la configuración del modelo, coadyuvando a la recuperación de la actividad, luego del marcado deterioro que había tenido durante los últimos años de gestión estatal. En esta nueva etapa, la competitividad de la tarifa ofrecida por el servicio de trenes ocasionó que conjuntos de pasajeros se volcaran a la utilización de este medio en detrimento de la utilización de otros de transporte público. En tal sentido, años más tarde la Cámara Empresaria del Transporte Automotor de pasajeros (CETAP) denunciaría que el servicio de autotransporte de pasajeros había perdido, en el período 1992-1998, aproximadamente 3 millones de pasajeros como resultante de la menor tarifa ofrecida por el servicio de trenes, en detrimento del de colectivos (Diario Clarín, Sección Económica, 11/03/1999).

La regulación tarifaria a cargo del Estado en el caso de los ferrocarriles, significó un freno al proceso de mercantilización que sí se desarrolló en otros servicios públicos privatizados donde la cultura privatista tornó equivalentes racionalidad económica y racionalidad mercantil. De hecho, uno de los rasgos del período fue que las empresas de servicios públicos que habían sido privatizadas (en particular teléfonos y agua y saneamiento) implementaron sucesivos aumentos tarifarios que tendieron a excluir, en forma creciente, a amplios sectores de la población de su acceso (Castro, 2005).

Sobre esta base se fue desarrollando una presión impositiva creciente sobre el conjunto de la sociedad para sostener el funcionamiento de la actividad, vía el incremento de los subsidios a las empresas del sector. Sin embargo, el esfuerzo del Estado en materia económica no fue acompañado de eficaces mecanismos que permitieran controlar el uso de los recursos públicos. En este sentido, un aspecto destacado de la gestión privada de los ferrocarriles fue la baja calidad de la intervención estatal, no sólo en lo que refiere a capacidades administrativas y de recursos, sino también, en lo que respecta al grado de autonomía del Estado<sup>16</sup> durante la década del 90.

En la normativa relativa a las condiciones del traspaso de los ferrocarriles metropolitanos se había dispuesto la creación de una serie de dispositivos institucionales que, entre otros aspectos, tendrían como competencia monitorear y dirigir los procesos de privatización mediante concesión,

---

tarifa no sería suficiente para cubrir los costos globales de explotación y a su vez proporcionar a los mismos una "razonable rentabilidad".

<sup>16</sup> Para un análisis de los componentes que hacen al análisis de la calidad de la intervención estatal, consultar Castellani y Llampart, 2012.

participando de la creación de los respectivos marcos regulatorios y vigilando su posterior cumplimiento por parte de las empresas que serían adjudicatarias de los servicios. También se destacaba la necesidad de crear una autoridad de transporte del área metropolitana<sup>17</sup>.

Siguiendo estos lineamientos, aunque luego de haberse iniciado los procesos para la transferencia de los servicios bajo análisis, en el año 1993 fueron creadas la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPF). La primera tenía entre sus funciones la de intervenir, en nombre del Estado Nacional, en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas, otorgadas o a otorgar en el futuro tanto a las Provincias como al sector privado y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte de pasajeros y de cargas por vía férrea –de superficie y subterráneo– en todo el territorio nacional. A la segunda, se encomendaron las funciones de fiscalización y control de las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de la Resolución M.E.Y O.S.P. N° 792/93, hasta tanto fuese creada una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana. No obstante su creación, estos organismos se caracterizaron por su debilidad en el cumplimiento de las metas que les habían sido encomendadas, pues entre otros aspectos, la superposición de funciones entre ambos profundizó aún más su incapacidad de acción (Martínez, 2007).

Por su parte, el proyecto de creación de una autoridad de transporte para el área metropolitana de Buenos Aires nunca prosperó<sup>18</sup>. En su lugar, en el año 1996 fue creada la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con base a la reestructuración y absorción de los organismos precedentes, que tal como su título indica debió asumir sus funciones en todo el territorio nacional. Sin embargo, la CNRT no fue dotada de una estructura capaz de afrontar las funciones para las cuales había sido creada. Según trascendió durante las

---

<sup>17</sup> Dicha reestructuración es compatible con el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte, de carácter interjurisdiccional y autárquica, que regule en lo necesario y administre el transporte del área con sentido de jurisdicción única, para eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma (Decreto Nacional N° 1143/1991, Artículo N°2).

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



renegociaciones contractuales con los concesionarios del sector iniciadas en el año 1997, el órgano no contaba con recursos ni financieros ni técnicos para asumir las funciones que le habían sido encomendadas<sup>19</sup>. La debilidad de las capacidades estatales en el sector se veía agravada por denuncias de colonización de la CNRT y por la heteronomía derivada de la falta de una ley orgánica que estableciera su funcionamiento, permitiendo el nombramiento político de sus máximas autoridades. En esta línea, un técnico del ente señalaba en una entrevista realizada en 2010, con relación a la falta de profesionalización de las máximas autoridades:

*“Acá hemos tenido de todo, desde el amigo de Menem [Presidente de la Argentina entre 1989 a 1999] que iba a tomar mate con él cuando Menem estaba exiliado en Tandil, hasta el guitarrero Elmo Pérez... hemos tenido de todo”* (Entrevista CNRT, 2010).

En el marco del debilitamiento de las capacidades estatales en el sector, la regulación estatal fue quedando subsumida a las necesidades de acumulación de capital de las fracciones que se hicieron cargo de los servicios. En dicho contexto, los concesionarios fueron desarrollando diversas prácticas de maximización de ganancias que afectaron progresivamente la calidad de los servicios prestados.

[Volver al Índice](#)

### 3.3 La lógica dominante del modelo ferroviario durante la década del 90

Entre las prácticas empresariales orientadas a la maximización de utilidades, hay dos que tienen un lugar destacado en el negocio ferroviario: el recorte de gastos operativos y de inversión y el desvío de los subsidios aportados por el Estado hacia negocios privados. Las mismas coadyuvaron a un importante crecimiento de algunos de los grupos que participaron del negocio.

El primero de los mecanismos señalados ya se encontraba planteado como posibilidad por el modo como había sido fijada la ecuación económica de los concesionarios en los respectivos contratos de concesión. En esta ecuación la verdadera variable estaba constituida por los costos, en tanto los ingresos (asociados a la evolución de la oferta que había calculado el operador) y los subsidios (atados a la proyección de demanda y no a la rentabilidad de la

---

<sup>19</sup> Ver Diario Clarín, Sección Economía, 16/04/1998, “Comisión Investigadora en Diputados” y en el mismo diario la nota del 30/01/1999 titulada “Líneas San Martín, Roca y Belgrano Sur: Se tensa la renegociación por los ferrocarriles”.

actividad) se desprendían de proyecciones empresarias manteniéndose fijos para toda la concesión (Gutiérrez, 1998). Si bien al inicio de las concesiones el recorte de gastos operativos fue difícil de demostrar por la dificultad de acceder a la estructura de costos de los operadores, el progresivo deterioro de la red terminó por ponerlo en evidencia. Del mismo modo, el retraso en las obras de inversión constatado por la discrepancia entre los desembolsos programados y los efectivamente realizados (Gutiérrez, 1998), tuvo un fuerte impacto en la posibilidad de sostener los estándares de calidad que habían sido acordados para la prestación de los servicios.

Otro mecanismo de reducción de costos, mediado por la tercerización del mantenimiento de la infraestructura con empresas de propiedad de los mismos accionistas que participaban de los concesionarios, consistió en transferir al Estado el costo de las reparaciones (que debían correr por cuenta de los concesionarios), haciéndolas pasar por nuevas inversiones (que debía afrontar el Estado). Un informante clave de la Secretaría de Transporte de la Nación señalaba en una entrevista realizada en 2012, la especificidad de este mecanismo:

*En el Manual de reparaciones ferroviarias se establece que cuando los coches llegan a determinado kilometraje deben entrar a un proceso que se denomina "mantenimiento general". El mismo consiste en desarmar por completo la formación y volver a armarla reemplazando aquellas piezas que se encuentran desgastadas. Sin embargo, los concesionarios en vez de realizar el mantenimiento completo, los reformaban haciéndolos pasar por "obra pública". De modo que las formaciones entraban a sus propios talleres, pero en vez de asumir el costo de la reparación, lo transferían al Estado recibiendo mayores subsidios en carácter de inversiones.*

Como señala el entrevistado, en la estructura de un ferrocarril integrado verticalmente (una forma de organización empresarial institucional donde la explotación de los servicios y el mantenimiento de la infraestructura se encuentran en manos de un mismo operador), los principales accionistas de los concesionarios eran a su vez propietarios de talleres ferroviarios. El grupo Cirigliano, principal accionista del concesionario Trenes de Buenos Aires, era propietario de la empresa Emprendimientos Ferroviarios (EMFER). El grupo EMEPA, principal accionista de Ferrovías, tenía sus propios talleres de reparación de vagones ferroviarios. De hecho el grupo tiene su origen en 1986 cuando su titular, Gabriel Benjamín Romero, compra los talleres ferroviarios que

llevaban ese nombre, ubicados en la localidad de Chascomús. Taselli, principal accionista de TRAINMET (Metropolitano S.A), era dueño de Material Ferroviario S.A (MATERFER). Finalmente, el grupo Roggio, principal accionista de Metrovías, creó en 2012 la empresa Benito Roggio Ferroindustrial (BRF) dedicada al mantenimiento de material rodante e infraestructura ferroviaria.

A estas prácticas poco transparentes del uso de los recursos aportados por el Estado, se sumaron otras que se terminarían siendo judicializadas<sup>20</sup>.

El carácter funcional que asumió la lógica de la regulación estatal a la estrategia de maximización de las ganancias desplegada por las empresas, se comprende a la luz de un contexto político que construyó condiciones favorables a su desarrollo. Pues la alianza social que durante la década de los 90 estuvo a cargo del gobierno del Estado no hizo más que profundizar los privilegios de las fracciones más concentradas del capital (Arceo y Basualdo, 1999; Azpiazu, 1994; Basualdo, 2006 y Schorr, 2005, entre otros). En el caso de los trenes urbanos, los concesionarios no actuaron más que respondiendo a una de las leyes económicas fundamentales del capitalismo, a saber que los empresarios privados se guían por el interés de maximizar sus ganancias ¿Por qué habrían de comportarse de otro modo? En última instancia, y según sea la alianza social que en determinado momento detente el gobierno del Estado, la lógica de la regulación estatal pueden involucrar intereses que abarquen a grupos sociales más vastos y no sólo corresponderse con los intereses corporativos de los grupos más concentrados del capital. Por lo demás y como sostiene Polanyi (2001: 96) los principios de comportamiento sólo pueden volverse eficaces si los patrones institucionales existentes propician su aplicación.

Si bien como sostienen Oszlak y O'Donnell (2011), el Estado no constituye un bloque monolítico sino un espacio conformado por unidades estatales con fines y lógicas particulares y en el cual dichas unidades se interrelacionan de manera continua y no siempre armónica, lo que se observa en el caso de los trenes metropolitanos es una coherencia funcional entre la orientación general de la política durante la década y el carácter que asumieron los órganos que tuvieron responsabilidad sobre los servicios. Pues como sostiene Wright (2006), debido a la enorme influencia del poder económico sobre la actividad del Estado, a

---

<sup>20</sup> Un caso emblemático lo constituye el de la operadora Trenes de Buenos Aires. Según una denuncia realizada por el diario Página 12, en el año 1998 la empresa realizó compras con sobreprecios del orden del 4000% en el marco del programa de renovación y puesta a punto del material rodante y del parque tractor. En esta oportunidad intervino la justicia y se allanaron las oficinas de la empresa y de varios organismos públicos (CNRT, ENABIEF, FEMESA y la ONABE) donde se retiró información vinculada al caso (Diario Página 12, Sección Economía, 23/09/2000).

menudo los bienes y servicios públicos están destinados, más que a satisfacer necesidades sociales, a lubricar determinados mecanismos de acumulación de capital.

Tal situación se observa en el caso que nos ocupa, pues los amplios márgenes de autonomía en los cuales se desarrollaron los grupos económicos que participaron de las concesiones, les permitió lograr un fuerte crecimiento, diversificando sus negocios, que difícilmente hubiese sido posible en un contexto diferente. El grupo Cirigliano, que a inicios de la década del 90 contaba con sólo dos líneas de colectivo (línea 61 y línea 62), al finalizarla controlaba el Grupo Plaza (autotransporte de pasajeros), tenía a cargo la construcción de material rodante en la empresa EMFER, la construcción de carrocerías de buses en TATSA, la aseguradora Lua La Porteña, y había accedido a la participación en concesiones públicas en el exterior, como el Metro de Río de Janeiro. El empresario Taselli adquirió, entre otros, Altos Hornos Zapala en 1999, MATERFER (proveedora ferroviaria) en 2000, Massey Ferguson en 2001, y seguiría creciendo durante la década del 2000. En 2002 compraría Grassi (aleaciones), los frigoríficos Santa Elena y Villa Ruiz de Entre Ríos, la planta de jugos SACIC y en 2005, adquiriría Parmalat<sup>21</sup>.

Este importante crecimiento sugiere que la lógica de utilización del excedente por parte de estos grupos, si bien tuvo como destino la acumulación de capital (necesidad intrínseca de todo emprendimiento privado de carácter capitalista), se orientó hacia el aprovechamiento de otras oportunidades de negocios. En otras palabras, recursos provenientes de su participación en el negocio ferroviario, fueron destinados hacia otros negocios privados. En la misma dirección, uno de los principales hallazgos de las auditorías realizadas por la Auditoría General de la Nación entre los años 1993 y 2003, enfatizaba la combinación de crecientes subsidios estatales, el incumplimiento de los cronogramas de inversión por parte de los concesionarios y el aumento en el nivel de endeudamiento de los mismos como condición de posibilidad para que los concesionarios repartieran en concepto de pago de honorarios a sus accionistas, montos por encima de las utilidades netas de impuestos.

La dinámica de acumulación que se desarrolló en el sistema de prestación de los servicios, además de apoyarse en una presión impositiva creciente sobre el conjunto de la sociedad y se sostuvo con base al desplazamiento progresivo de

---

<sup>21</sup> Al respecto consultar *La cuestionada operación de los colectivos, ¿Quién es Sergio Taselli?*, en Venado 24, junio de 2011 (disponible en <http://www.venado24.com.ar/venadotuerto/c114-sociales>) y El cronista, 30/06/2004 (disponible en <http://www.cronista.com/impresageneral/Sergio-Taselli-se-va-de-Metropolitano20040701-0139.html>)

los criterios de valor de uso que habían sido mencionados como meta principal de la desestatización de los mismos: servicios eficientes, con adecuados niveles de frecuencia, de tiempos de viaje, de confiabilidad, de confort y de seguridad (Decreto 1143/91). En esta dirección, si se analiza la evolución del monto de las erogaciones estatales durante la década, se observa que entre los años 1994 y 1998, el Estado destinó 1.260 millones de dólares para el sostenimiento de la red, lo que equivale a un promedio de 317,25 millones de dólares al año. Estimaciones puntuales arrojan una cifra de 340 millones de dólares en 1998 (Diario Clarín, Sección Economía, 16/04/1998) y de 376 millones de dólares en 1999 (Veschi, et al, 2001). Estos guarismos hacen observable que los mismos terminaron implicando un costo a la sociedad de un nivel casi equivalente al que en su momento, correspondiendo a la red ferroviaria en su conjunto, fundamentó la privatización del servicio (Azpiazu y Schorr, 2003).

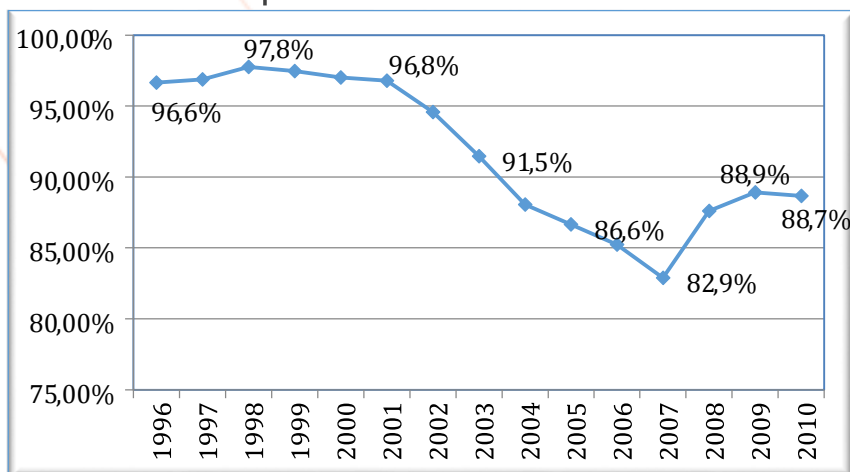
En cuanto a la calidad de los servicios, si bien durante los primeros años de gestión privada los indicadores de calidad mostraron mejoras relativas, el recorte de gastos operativos y en particular la falta de renovación de bienes de capital, impactaron negativamente en la posibilidad de prestar los servicios con base a los estándares de calidad previamente acordados en los contratos de concesión. Por su parte, el aumento en la cantidad de pasajes vendidos, principal indicador utilizado para mostrar la mayor eficiencia de la gestión privada con relación a la estatal, tuvo una relación directa con dos factores que no dependieron exclusivamente de prácticas empresariales, principalmente el sostenimiento de una tarifa competitiva a cargo del Estado, -tema que ya ha sido señalado en otra parte de este trabajo- y el aumento de los controles de evasión del pago del boleto, característica ausente durante los últimos años de gestión estatal.

El aspecto central de las prácticas mencionadas es que finalmente terminaron afectando todos los indicadores de calidad, pues el derrumbe de los mismos a partir del año 2001 no responde a explicaciones causales de una sola vía en las que se enfatizan, como responsables excluyentes de dicho deterioro, los retrasos en el pago de subsidios a los concesionarios, que a partir del año 1998 en un contexto de crisis, comenzó a tener el Estado.

La Emergencia Ferroviaria declarada en el mes de octubre del año 2002, cubrió con un manto de legalidad la lógica dominante que había asumido el modelo durante la década previa. Pues en dicho decreto se argumentaba que el deterioro del sistema respondía de forma excluyente a la incapacidad económica del Estado, resultante de la profunda crisis económica, política y

social por la que atravesaba el país (Decreto, 2075/2002). A su vez, dicho decreto vino a profundizar una lógica de maximización de las ganancias que tuvo a la calidad del servicio como principal variable de ajuste, ya que, entre otros aspectos, congeló las tarifas, relegó los estímulos que habían existido para mejorar los servicios<sup>22</sup> y suspendió los planes de inversión. Dicha habilitación sirvió además, como justificativo del profundo deterioro que, a partir de entonces, sufrieron los principales indicadores de calidad del sistema. Al respecto, nótese en el gráfico que se muestra continuación la brusca caída que experimenta la puntualidad del sistema, a partir del año 2001.

**Gráfico N°1: Evolución de la puntualidad de los servicios. Total de líneas ferroviarias de superficie del AMBA. Período: 1996-2010.**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CNRT (2010).

Con la Emergencia Ferroviaria se abriría una nueva instancia de renegociación con los concesionarios del sector, cuyo resultado quedaba sujeto a la evaluación

<sup>22</sup> Previo a la emergencia ferroviaria los concesionarios podían gestionar la posibilidad de incrementos tarifarios a condición de que los indicadores de calidad presentaran una adecuada performance. En este nuevo contexto se anulaba esta posibilidad y a la vez que se congelaban las tarifas se preveían nuevas compensaciones financiadas por medio de un fondo proveniente de una tasa sobre la venta doméstica de gasoil (Decreto 652/2002)

de su desempeño en el período previo. Un Informe elaborado por la CNRT aportó en esta oportunidad suficientes elementos de juicio para concluir que el deterioro en el que se encontraba el sistema no era la resultante excluyente de los efectos de la crisis, sino que obedecía a su vez al dominio de una lógica empresarial que durante muchos años había tenido a la calidad del servicio como principal variable de ajuste.

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

Así, la resultante del proceso de concesión nutrido por la ideología neoliberal (Harvey, 2005) había configurado, para inicios del año 2003, un sistema sui generis, en el cual el retroceso del Estado y la colonización de lo público por el capital privado, no constituían ni la plena propiedad privada, ni la regulación plenamente mercantil de sus productos, ni la construcción de un libre mercado y, mucho menos, el bienestar prometido a los pasajeros.

[Volver al Índice](#)

#### 4. Los ferrocarriles urbanos en emergencia

A partir del año 2003, con el cambio de partido en el gobierno, se abrió una nueva etapa en el país caracterizada por un proceso de recuperación económica y recomposición política, que configuró nuevos márgenes de autonomía relativa del Estado frente a los sectores más concentrados de la clase dominante y de los centros de poder internacional, promoviendo una mayor integración parcial

de intereses de las clases subalternas a la política de gobierno (Antón, et al., 2011). Entre estas medidas se destacó el replanteo de las relaciones entre el Estado y las empresas privatizadas (Azpiazu, 2005), con rescisiones de contratos a algunas empresas de bienes y servicios públicos, sanciones a otras y reglamentaciones en varios rubros.

En el caso de los ferrocarriles metropolitanos, la dualidad en la política hacia los concesionarios fue una de las características del período, con rescisiones selectivas bajo un esquema de premios y castigos que no siempre se correspondió con el comportamiento de los concesionarios de la red. Estas rescisiones dieron lugar al ensayo de nuevos modelos de gestión para los servicios que afectaron la forma interpenetrada de los mismos sumando nuevas lógicas de acumulación de poder, las que lejos de quebrar la dinámica que había asumido el sistema durante la década precedente, agregaron nuevas inestabilidades a las ya existentes.

[Volver al Índice](#)

#### 4.1 La orientación de la intervención estatal

La orientación de la intervención del Estado en la actividad durante la etapa abierta por la Emergencia Ferroviaria, estuvo caracterizada por un incremento continuo de las transferencias directas con el objetivo de sostener la prestación de los servicios. No obstante este esfuerzo económico, al no haber sido acompañado por una reorganización del andamiaje jurídico sobre el que funcionó la actividad sino por el contrario sumar nuevas medidas que ampliaron los márgenes de autonomía de los actores vinculados al sector, no fue suficiente para revertir la lógica que había dominado el sistema en la etapa precedente.

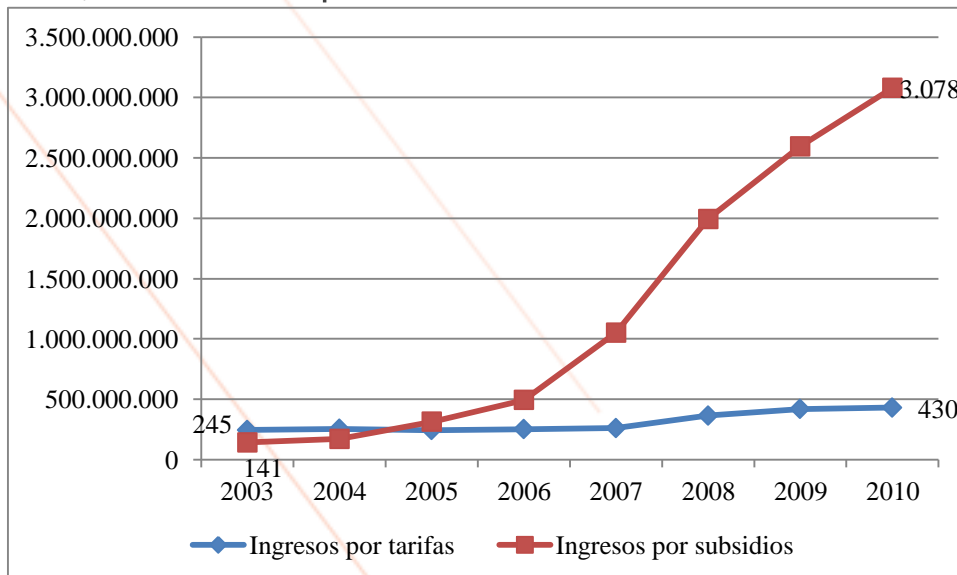
En un contexto de tarifas congeladas y crecientes costos para el mantenimiento de los servicios, los subsidios al transporte ferroviario crecieron aceleradamente. Hasta el año 2003 el monto de esta compensación dependió de la cantidad de pasajeros transportados por cada concesionario y de lo recaudado por la tasa sobre el gasoil, pero a partir de ese año, por Resolución 126/2003, el criterio de cantidad de pasajeros fue reemplazado por el de costos de explotación que pudiera justificar cada operador. Con esta operación, el



método para el cálculo de los montos a transferir a los concesionarios se hizo más discrecional.

Durante el período analizado, los subsidios se convirtieron en la principal fuente de ingresos de los operadores privados, llegando a representar el 80% de los mismos. Como se observa en el gráfico que se presenta a continuación, entre los años 2003 y 2010, los ingresos de estos en concepto de tarifas crecieron un 75%, mientras que los provenientes de subsidios estatales lo hicieron en más de un 2.000%.

Gráfico N°2. Evolución del monto de las tarifas y los subsidios operativos de los ferrocarriles del área metropolitana de Buenos Aires entre 2003 y 2010, en millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ITF-UNSAM, 2013.

Cabe resaltar que la política de subsidios durante el período ha tenido una importante implicancia en lo que hace a la defensa del poder adquisitivo de los pasajeros. En esta dirección un trabajo de Miguel Bein, señalaba que la eliminación de los mismos implicaría un alza en las tarifas de ferrocarriles metropolitanos del orden del 500% (Diario Página 12, 8/01/2011). Sin embargo, y como se viene sosteniendo en este trabajo, el éxito de una política no depende sólo de la orientación del Estado, que en este caso se materializa vía la transferencia directa de recursos, sino de al menos dos factores adicionales. Por un lado, de la calidad de la intervención estatal, tanto en su dimensión interna (capacidades y recursos) como en su dimensión externa o relacional, la cual incluye tanto el grado de autonomía del Estado con relación a la formulación, implementación y monitoreo de políticas, como a la vinculación que establece con los actores sociales que participan del ámbito de aplicación de dicha política (Castellani y Llanpart, 2012).

El análisis de estos aspectos durante la década del 2000, muestra continuidades con relación a la anterior en lo referente a la debilidad o baja calidad de la intervención estatal, ya no sólo por el deterioro de las capacidades administrativas, sino a su vez por la intensificación de comportamientos de tipo predatorio sobre el sistema por parte de los empresarios y también, como señalan Barbero y Bertranou (2014), por la captura de espacios institucionales por parte de actores vinculados al sector del transporte, en particular por los principales sindicatos del sector.

El avance de las representaciones corporativas de los trabajadores en distintos aspectos vinculados al modelo ferroviario, con sus efectos sobre la dinámica del mismo, se dará concomitantemente a la implementación de distintas medidas tendientes a reestructurar su forma de organización. Esta incorporación de sectores sindicales puede ser pensada como un avance del carácter estatal en un modelo híbrido como el ferroviario, en detrimento del carácter más capitalista del período previo. Sobre todo si su comprensión se enmarca en una forma de acumulación de poder para un gobierno que había asumido con el 22% de los votos y que como resultante, necesitó del establecimiento de alianzas con distintos sectores sociales que le permitieran construir mayores grados de gobernabilidad.

Sin embargo, esta incorporación terminó por enfatizar el carácter capitalista del modelo, en tanto ambas personificaciones sociales (capitalistas y sindicalistas) implementaron idénticos mecanismos en su lucha por la apropiación del excedente y en el caso de los últimos, de acumulación de poder, en un marco en

el cual la regulación estatal continuó siendo funcional a los intereses de estos grupos. Como resultante, el sistema ferroviario siguió desarrollándose como un ámbito privilegiado de acumulación<sup>23</sup> para estos sectores, tal como había sucedido durante la década anterior (Pérez, 2012).

[Volver al Índice](#)

## 4.2 Un nuevo híbrido social para los trenes metropolitanos

Como ya se mencionó, durante este período se produjeron rescisiones de contratos a algunas empresas de servicios y la forma de organizar socialmente la prestación de los mismos se hizo más compleja a partir de diversas reestructuraciones de su forma y por medio de la incorporación de nuevos actores al sistema.

En lo que refiere al primer punto, en el año 2004, luego de que ocurrieran una serie de accidentes fatales y expresiones de disconformidad efectuadas por grupos de pasajeros<sup>24</sup>, el gobierno decidió quitarle al concesionario Metropolitano la explotación de la línea San Martín. El extremo deterioro del servicio quedó expresado en la letra del decreto rescisorio (798/2004) donde se especificaba el tipo de incumplimientos detectados tales como impuntualidad, confort, oferta de servicios, mantenimiento del material rodante y de tracción. En referencia a este último punto se señalaba que al momento de la revocación del contrato, se encontraba en servicio apenas el 20% del material de tracción entregado en concesión. La responsabilidad sobre dicha línea se transfirió a una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por el resto de los concesionarios de la red: Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires.

Posteriormente, en el año 2007, se cancelaron los restantes contratos con dicho concesionario (líneas Roca y Belgrano Sur), luego de que ocurriera un estallido de hostilidad (Pérez 2013) protagonizado por pasajeros, en una de las cabeceras

<sup>23</sup> Con esta conceptualización se hace referencia a la existencia de un entramado de prácticas público-privadas que permiten la generación y sostenimiento de beneficios extraordinarios a las empresas que participan del sector (Castellani, 2008).

<sup>24</sup> La marcada disconformidad de los pasajeros con las condiciones de prestación de los servicios, en articulación con otros factores intervinientes, provocará que los ataques de pasajeros dirigidos contra objetos y personas identificados con las empresas prestatarias, se conviertan en una característica recurrente del período. Al respecto puede consultarse Pérez (2013).

terminales más importantes de la red<sup>25</sup>. La responsabilidad sobre estas líneas de servicios fue transferida, al igual que había ocurrido en el año 2004, a la UGOFE.

La creación de UGOFE dio lugar a un nuevo proceso de concentración en el sector, donde cada uno de los concesionarios sobrevivientes pasó a controlar el 33% de las acciones de dicha empresa. Sin embargo, a diferencia del modelo de concesión, en la Unidad Operativa de Emergencia los concesionarios pasaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional, cobrando un canon por su gerenciamiento.

Los acuerdos de operación de emergencia incluyeron las siguientes habilitaciones a los concesionarios: 1) Operar los trenes de acuerdo a la frecuencia y condiciones que proponga; 2) Administrar y explotar todos aquellos aspectos complementarios y colaterales del servicio; 3) Administrar los fondos percibidos por cobro de tarifa, compensaciones de costos de explotación y explotaciones colaterales; 4) Administrar recursos humanos -los trabajadores fuera de convenio fueron absorbidos por UGOFE, los trabajadores que habían estado afectados a Metropolitano S.A., fueron pasados a la empresa estatal Ferrocarril Belgrano S.A-; 5) Contratar todos los servicios o adquirir bienes necesarios para su operación; 6) Contratar y ejecutar todos los programas de mantenimiento y obras indispensables para la recuperación y operación de los servicios ferroviarios. Por su parte, como contraprestación por estas actividades, la UGOFE recibía el 6% de los ingresos provenientes de: 1) cobro de tarifas; 2) compensación de costos de explotación; 3) los fondos para la realización de obras; 4) los fondos de explotaciones colaterales y otros fondos dispuestos por la Secretaría de Transporte, (González Badián y Gentili, 2012), que se repartía entre los tres concesionarios.

Bajo este esquema, en el cual el ingreso de los concesionarios pasó a depender exclusivamente del monto de los subsidios recibidos, se intensificó la orientación de los operadores hacia sus proveedores (Barbero y Bertranou, 2014), que como se señaló, constituían empresas propiedad de los mismos grupos que controlaban la red. Sehos S.A, Herso S.A y Mapra S.A., tres empresas recurrentemente subcontratadas por UGOFE, son propiedad del grupo Roggio, principal accionista de Metrovías. Años más tarde, durante el juicio abierto por el asesinato de un joven militante, ocurrido en el marco de una protesta de

---

<sup>25</sup> El hecho sucedió en la estación terminal de Constitución el 20 de mayo de 2007. En esta oportunidad grupos de pasajeros destruyeron las instalaciones de la estación y se enfrentaron durante horas con la policía.

trabajadores tercerizados que pedían su pase a la planta permanente de la empresa y sobre el que se volverá más adelante en este trabajo, el Tribunal a cargo de la causa se referiría a este mecanismo:

*“de matemática pura (...) si los honorarios consisten en un porcentaje, a mayor volumen de dinero mensual, mayor honorario. Por ende, a mayor tercerización, mayor necesidad de dinero mensual para afrontarla y por ende mayores honorarios. Evidentemente se había gestado un engendro, imposible de desatar”* (F. 1390, citado en Basualdo y Morales, 2014).

En el mismo sentido hizo su declaración en el marco de dicha causa, el líder de la Unión Ferroviaria, uno de los principales sindicatos del sector, argumentando que casi todas las empresas tercerizadas contratadas por UGOFE pertenecían a los tres grupos (Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires) (F. 29 citado en Basualdo y Morales, 2014).

El marco jurídico de la actividad durante este período acrecentó los grados de autonomía de los concesionarios, al ampliar sus márgenes de libertad en un contexto donde los mecanismos de control asumieron un carácter prácticamente virtual, al verse atravesados por lógicas de acumulación de poder que trascendían el ámbito del sector ferroviario, pero que encontraron en el mismo un espacio propicio para su desenvolvimiento. En particular, el marco político institucional en el que se desarrolló la actividad durante este período, aporta elementos para comprender el contexto operacional de los actores del sistema. En tal sentido destacan las denuncias que pesan sobre quien fuera Secretario de Transporte entre los años 2003 y 2009, Ricardo Jaime, tanto por enriquecimiento ilícito como por incumplimiento de los deberes de funcionario público. Dichas causas, no se dirigen únicamente a investigar comportamientos de carácter privado e individual, sino que han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener la necesidad de reproducción político-partidaria del gobierno nacional.

Con relación a la participación sindical en el modelo ferroviario, su inclusión se dio tanto en distintos segmentos del aparato del Estado, como en su participación directa en el modelo de gestión de los ferrocarriles metropolitanos. En el año 2006, Antonio Luna, un conductor de locomotoras diesel asociado al sindicato La Fraternidad y que se desempeñaba desde el año 1996 como Secretario de Política Ferroviaria del Consejo Directivo en dicho sindicato, fue nombrado al frente de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario

de la Nación. Formaban parte de las competencias de dicha Subsecretaría, las siguientes funciones:

- ✓ Intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte ferroviario, de carga y de pasajeros en todo el territorio nacional.
- ✓ Asistir en la supervisión respecto del funcionamiento de las empresas ferroviarias de cuyo capital social el Estado Nacional tiene participación accionaria.
- ✓ Elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios para el otorgamiento de concesiones o contrataciones que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia ([http://www.transporte.gob.ar/content/transporte\\_ferroviano](http://www.transporte.gob.ar/content/transporte_ferroviano)).

Por su parte, cuando se creó la UGOFE, representantes sindicales pasaron a mediar la relación entre empresas y trabajadores. Esta modificación tendría importantes implicancias no sólo en las condiciones laborales de estos últimos, sino en sus posibilidades de organización<sup>26</sup>. Por un lado, como fue señalado, los sueldos pasaron a ser pagados por la Secretaría de Transporte vía la empresa estatal Belgrano S.A, pero la selección del personal, comenzó a estar mediada por las representaciones sindicales de los trabajadores del sector. En este sentido, Héctor Messineo, dirigente del sindicato de maquinistas La Fraternidad, asumió la Gerencia de Recursos Humanos de la UGOFE.

Si como sostiene Wright (2006) la posibilidad de morigerar el poder del capital depende en parte de la creación de dispositivos institucionales, entre los cuales se destacan los acuerdos neocorporativistas tripartitos en los que las organizaciones sindicales, las asociaciones patronales y el Estado negocian ciertas regulaciones económicas, especialmente las que afectan al mercado laboral y al empleo, el caso bajo estudio abre al menos un interrogante. Si bien el aumento del poder sindical en el sector tuvo algunos efectos positivos para los trabajadores ferroviarios sindicalizados, en particular en lo que concierne al incremento del nivel salarial que fue del orden del 800% durante el período (ITF-UNSAM, 2013), no debe dejar de observarse el principio de exclusión que se ejerció para con otros conjuntos de trabajadores. En esta dirección se ubica la política de tercerización que se llevó adelante en el marco de la UGOFE, que al igual que en el caso de los concesionarios, también se desarrolló con empresas vinculadas a distintos representantes sindicales, en particular con el líder de la

---

<sup>26</sup> Sobre este último punto se puede consultar Basualdo, 2012 y Basualdo y Morales, 2014.

Unión Ferroviaria, José Pedraza<sup>27</sup>. Investigaciones abiertas señalan que el sindicalismo empresario<sup>28</sup>, en connivencia con personal de la UGOFE, se embolsaba una parte de los subsidios estatales destinados a costear los salarios de los trabajadores, a los que pagaba montos por debajo del convenio del sector (CELS, 2012:294). Quien giraba dichos fondos era el Subsecretario de Transporte Ferroviario.

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

La presencia de las representaciones sindicales del sector en la actividad se reforzó cuando, en el año 2008, en el marco de la promulgación de la Ley de Reordenamiento Ferroviario (26.352) se crearon dos empresas de carácter público, dependientes directamente del Ministerio de Planificación Federal: la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE). La presidencia de la primera, a la que se encomendó la prestación de los servicios ferroviarios de cargas y de pasajeros, incluyendo el material rodante, fue ocupada por un miembro de la comisión directiva de La Fraternidad, José Nicanor Villafañe, mientras que la Presidencia de la SOFSE, facultada para administrar la infraestructura ferroviaria, el mantenimiento y la gestión del

---

<sup>27</sup> Entre ellas destaca el caso de la cooperativa Unión Mercosur, que fue creada por la cúpula de la Unión Ferroviaria en 2004. En 2005 comenzó a desarrollar tareas en diferentes ferrocarriles y en 2007 pasó a prestar servicios como empresa tercerizada para UGOFE (Basualdo y Morales, 2014).

<sup>28</sup> José Pedraza es uno de los emblemas de la transformación en la orientación de las representaciones sindicales durante los 90. Ya en esa década estuvo vinculado a la creación y dirección de cooperativas que prestaban servicios como empresas tercerizadas, presidiendo los consejos de Administración de Talleres Mecánica Belgrano Cooperativa de Trabajo Limitada y de la Cooperativa de Trabajo Ferroviaria Unión Limitada (Basualdo y Morales, 2014: 171)

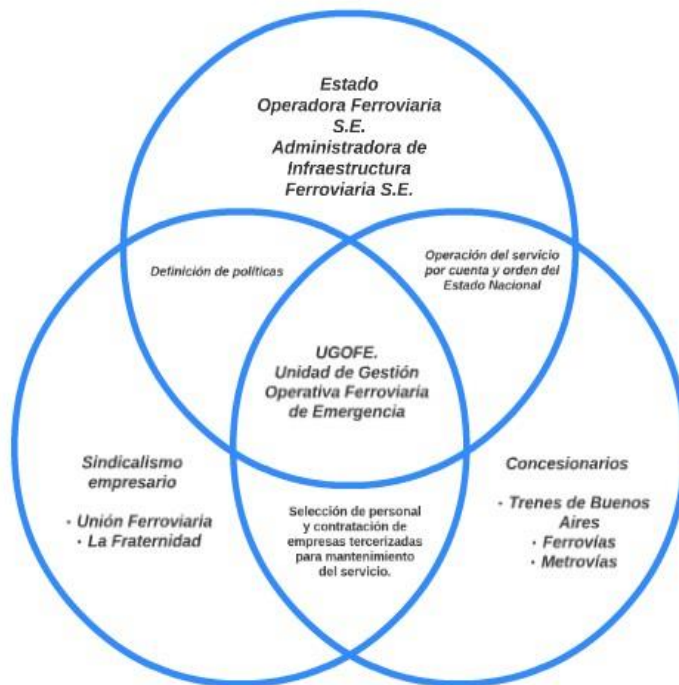
sistema de control de trenes, fue ocupada por Juan Araya, abogado de la Unión Ferroviaria.

La nueva ley, inspirada en el modelo ferroviario español, mantuvo la forma interpenetrada del modelo de prestación de los servicios, pero ensayó una mayor presencia del Estado en la actividad, adicionando a su función fiscalizadora y controladora la responsabilidad sobre la explotación de los servicios en las líneas que se encontraban a cargo de la UGOFE. No obstante, al no haber sido implementada de manera completa, subsistieron ambigüedades importantes en cuanto a regulaciones y organismos competentes (Barbero y Bertranou, 2014). Por su parte, dicha la ley planteó un importante desafío a la reorganización del sistema de trenes metropolitanos, pues se adoptó un modelo de organización horizontal (separación de la operación y la infraestructura) para un sistema que funcionaba bajo el esquema de organización vertical y que, además, salvo las líneas cuyos contratos habían sido rescindidos, se encontraba concesionado (Rocattagliata, 2010:89).

En el esquema que se presenta continuación se esquematizan las principales relaciones que quedaron configuradas bajo la nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA, bajo el modelo de UGOFE. Como se observa, se mantuvo el carácter híbrido del modelo, aunque con una mayor presencia estatal y con inclusión de nuevos actores en su forma de organización.

**Figura N°1: Principales componentes del modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, bajo el esquema UGOFE.**





Si se considera el sistema ferroviario metropolitano tomado en su conjunto, el mismo no mostró ninguna coherencia funcional. En él convivieron durante el período esquemas heredados de la década previa, con concesiones en las líneas Sarmiento, Mitre, Belgrano Norte y Urquiza y con el modelo UGOFE en las líneas San Martín, Belgrano Norte y Belgrano Sur.

El conjunto de intervenciones realizadas por el gobierno del Estado en esta nueva etapa tuvo un débil impacto en algunos de los indicadores de calidad operativa de los servicios. Como se observa en el gráfico N°1, el sistema muestra un relativo mejoramiento en la puntualidad de los servicios corridos, aunque no logra alcanzar los estándares previos a la Emergencia Ferroviaria. Sin embargo, si se analizan en comparación las líneas que continuaron bajo el modelo de concesión y aquellas que pasaron a ser operadas por UGOFE, en el período 2003-2010, destacan algunas diferencias. En particular, y con relación al primer conjunto, las líneas operadas por el concesionario Trenes de Buenos Aires (Sarmiento y Mitre), tienen una performance muy inferior a las operadas por Metrovías (Urquiza) y Ferrovías (Belgrano Norte). Mientras estas últimas mantienen una puntualidad relativamente constante para todo el período, las líneas Sarmiento y Mitre empeoran fuertemente en este indicador los primeros años y comienzan a mostrar mejoras parciales a partir del año 2006 que no alcanzan hacia 2010 la performance que habían tenido en 2003.

Por su parte, de las líneas que pasan a ser operadas por UGOFE (San Martín en 2004 y Roca y Belgrano Sur en 2007), la única que permite observar cambios

sustantivos en su puntualidad bajo el nuevo modelo de gestión, es la línea Roca, mientras que la línea San Martín se mantiene relativamente constante y la línea Belgrano Sur muestra su peor performance en este indicador estando a cargo de la UGOFE<sup>29</sup>.

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

Los indicadores presentados hasta el momento permiten sostener que la mayor intervención estatal en la actividad no logró revertir los rasgos más negativos que había asumido el sistema durante la etapa previa, pero también sugieren algunos interrogantes con relación a los comportamientos económicos y culturas empresariales de los distintos grupos que se hicieron cargo de la actividad, pues las diferencias en las gestiones con sus resultantes visibles en la calidad de los servicios, la convierten en una fructífera línea de investigación para entender las dinámicas políticas y económicas que se desarrollan en este espacio social.

[Volver al Índice](#)

### 4.3 La política de control a partir del año 2003

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

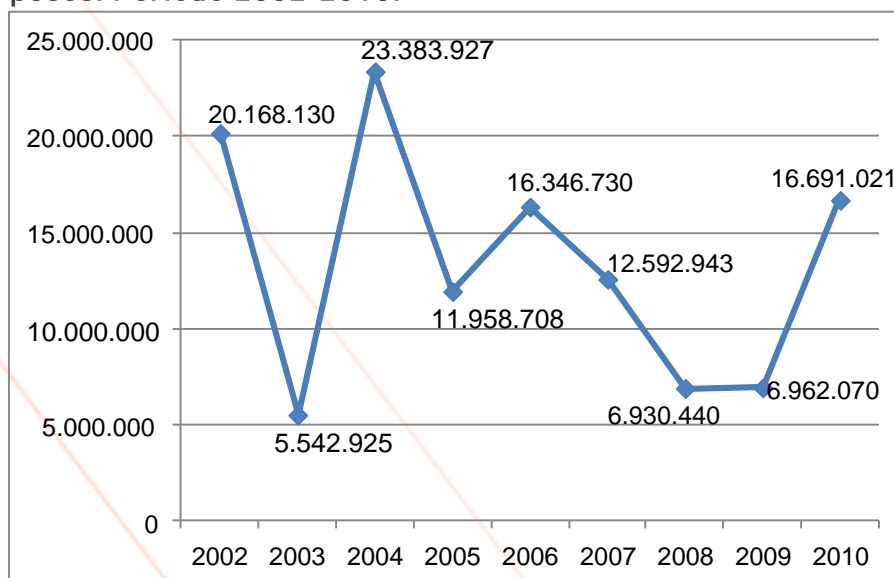
---

<sup>29</sup> Al respecto se puede consultar Pérez (2013)

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

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

**Gráfico N° 3: Evolución del monto de las multas aplicadas por la CNRT, en pesos. Período 2002-2010.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNRT (2010)

Algunos factores ayudan a comprender la alta variabilidad que muestra el indicador bajo análisis. La fuerte disminución del monto de las penalidades se encuentra asociada, entre otros factores, a las rescisiones de contratos en algunas líneas de servicios, ya que a partir de mediados de 2005 no se computan sanciones en la línea San Martín y luego, desde mediados de 2007, tampoco se cuentan para las líneas Roca y Belgrano Sur. Si se tiene en cuenta que estas líneas de servicios explicaban hasta el año 2005 más del 50% del monto total de las multas, llegando en 2004 a concentrar el 87% del total, se comprende en

parte esta progresiva reducción de los valores punitivos (Pérez, 2013). Como se ve en el cuadro que se presenta a continuación, la línea Roca ha sido la más penalizada durante los primeros años de Emergencia Ferroviaria.

**Cuadro N°3. Porcentaje de participación de cada concesionario en el monto total de las multas aplicadas por la CNRT.**

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

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CNRT, Gerencia de Concesiones Ferroviarias, 2010.

Pero lo que explica la disminución del monto en las penalidades, es el hecho principal de que hasta el cierre del período de este trabajo, la Secretaría de Transporte de la Nación no había definido un régimen de penalidades para UGOFE, aspecto que como se viene sosteniendo, amplió los márgenes de autonomía de los concesionarios del servicio. De modo tal que ante posibles incumplimientos de la Unidad que se hizo cargo de las líneas de servicios que habían estado a cargo de Metropolitano S.A, la CNRT no contaba con herramientas que le permitieran intimar a las empresas, más no sea formalmente, a brindar un servicio bajo parámetros aceptables de calidad.

Por lo demás y más allá de las definiciones formales y de la diferencia en la magnitud de las penalidades recibidas por cada concesionario, cabe resaltar que aunque la CNRT haya aplicado formalmente numerosas sanciones económicas a las empresas del sector, el mecanismo punitivo no parece haber promovido ningún cambio sustantivo en los patrones de comportamiento de las empresas. Una de las causas puede encontrarse en su débil materialización, pues recurrentemente las multas no tuvieron ninguna incidencia en la ecuación económica de los concesionarios, ya que fueron licuadas en negociaciones

posteriores entre los concesionarios y la Secretaría de Transporte de la Nación (Entrevista a técnico de la CNRT, 2010).

[Volver al Índice](#)

## Reflexiones finales

Los cambios que trajo aparejados el modelo de UGOFE muestran que el mismo no tuvo la capacidad de revertir la lógica dominante que había mostrado el sistema en la etapa precedente, por el contrario evidencian que el involucramiento sindical en funciones empresariales se orientó a lubricar determinados mecanismos, poco transparentes, del ejercicio del poder, con la complicidad del resto de los actores con responsabilidad sobre la prestación de los servicios. Dicha orientación sumó nuevas inestabilidades a las ya existentes derivadas de las deficiencias de los servicios. Así, a las recurrentes interrupciones, demoras y ataques de pasajeros contra las empresas prestatarias principales desequilibrios del sistema durante el período abierto por la Emergencia Ferroviaria-, se sumó la acción de trabajadores precarizados que como mecanismo de búsqueda de mejores condiciones laborales, afectaron repetidamente el espacio de realización del servicio.

Aunque luego del período de cierre de este trabajo se implementaron nuevas medidas que buscaron superar las inestabilidades derivadas de la dinámica de un sistema que durante más de dos décadas se desarrolló con base a una lógica de maximización de ganancias que tuvo a la calidad del servicio como su principal variable de ajuste, el estudio del sistema ferroviario deja planteado el siguiente problema:

Si toda empresa de carácter capitalista-estatal plantea el desafío de articular lógicas que representan principios de prácticas sociales contradictorias, ¿cómo podría lograrse el equilibrio del sistema? Desde la perspectiva de este trabajo, el desafío consiste en fortalecer las capacidades estatales para lograr mayores niveles de autonomía relativa del Estado, pues como se ha señalado a partir de Wright (2006), el principal problema radica en que debido a la enorme influencia del poder económico sobre la actividad del Estado, la prestación de los bienes y servicios públicos están destinados, frecuentemente, a lubricar determinados

mecanismos de acumulación de capital, más que a satisfacer necesidades sociales.

El caso bajo estudio muestra acabadamente esta tendencia, donde la autonomía dominante ha sido la del capital, pues sus grados de libertad en el sistema han persistido más allá de las alianzas político-sociales que detentaron el gobierno del Estado en cada período histórico concreto, desde aquéllas que realizaron una férrea defensa de la implementación de las políticas neoliberales en nuestro país, hasta aquéllas que se presentaron como la antítesis de aquél proyecto.

[Volver al Índice](#)

## Bibliografía

Antón, Gustavo, Cresto, Jorge, Rebón, Julián y Salgado, Rodrigo. (2011). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina. En: Modonesi, M. y Rebón, J. (comps). Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo-CLACSO-UBA, pp.19-44.

Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo. (1999). Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del 90. Revista Cuadernos del Sur, n°29.

Azpiazu, Daniel. (2005). Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.

Azpiazu, Daniel. (1994). La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico. En: Nochteff, H. y Azpiazu, D. (comps). El desarrollo ausente. Buenos Aires, FLACSO: pp.157-233.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2003). Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. Buenos Aires: Siglo XXI.

Barbero, José. (2012). Ferrocarriles Metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad.  
<http://www.cippecc.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=559>

Barbero, José y Bertranou, Julián. (2014). Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte. En Acuña, Carlos H., comp. Dilemas del Estado Argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura. Buenos Aires. Fundación OSDE/Siglo XXI.

Basualdo, Eduardo. (2006). Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad. Buenos Aires: FLACSO, Siglo XXI.

Basualdo, Victoria y Morales, Diego (2014). La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Basualdo, Victoria. (2012). Avances y desafíos de la clase trabajadora en Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010. En: Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 429-459.

Castellani, Ana y Llanpart, Flavia. (2012) Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. Papeles de Trabajo, Año 6, N°9, pp.155-177.

Castellani, Ana. (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). Apuntes de Investigación del CECYP, n°14, pp.139-147.

Castro, Esteban. (2005). Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. Cuadernos del Cendes, Año 22, N°59, 1-22.

CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales. (2012). Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

García, Rolando. (2006). Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. España: Gedisa.

García, Rolando. (2000). El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de los sistemas complejos. Barcelona: Gedisa.

González Badián, Hernán y Gentili, Rafael. (2012). Los negocios de UGOFÉ. SA. El vaciamiento de los ferrocarriles metropolitanos. [En línea]. [Consulta: septiembre de 2014] <http://www.rafaentili.com.ar/content/uploads/informe-los-negocios-de-ugofe062012.pdf>

Gutiérrez, Andrea. (1998). Política de transportes. Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios ferroviarios

suburbanos de pasajeros. Realidad Económica, n°158. Buenos Aires, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE, pp. 92-119.

Harvey, David. (2005). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal.

ITF – UNSAM, Instituto Tecnológico Ferroviario (2013). Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Foro de discusión sobre el FC suburbano. Buenos Aires [en línea].

[Consulta: mayo de 2014]

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/FFCC-Metropolitanos.pdf>

Kralich, Susana. (1998). El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, vol. 24. N° 7, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 2-40.

Martínez, Juan Pablo. (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En: López, M. y Waddel, J. (comps). Nueva historia del ferrocarril en Argentina. 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires: Lumiere, pp.209-292.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Pérez, Verónica. (2012). Acumulación privilegiada en el transporte urbano de pasajeros (1990-2003). En: Castellani, A. (comp). Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina (1996-2000). Buenos Aires: UNSAM Edita, pp.161-190.

Pérez, Verónica. (2013). Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Piaget, Jean. (1968). El estructuralismo. México: Publicaciones Cruz O., S.A.

Piaget, Jean y García Rolando. (1989). Psicogénesis e historia de la ciencia. México:

Siglo XXI.

Polanyi, Karl. (2001) La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.



Rocattagliata, Juan. (2010). Los ferrocarriles en Argentina. Una reflexión estratégica en el marco de la experiencia internacional. Buenos Aires: Docencia.

Schorr, Martín. (2005). Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales. Tesis doctoral en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Veschi, Elido, Silva, José Adrián y Nieva, Ramón. (2000). Resultados del proceso de privatizaciones ferroviarias en la Argentina. Realidad Económica, n° 177, Buenos Aires, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE, pp. 76-90.

Wright, Erik Olin. (2010). Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo. Bogotá: Universidad del Rosario.

Wright, Erik Olin. (2006). Compass points. To points towards socialist alternative. New left review n°41, Londres, pp.93-124.

## Documentos consultados

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. Resumen de las auditorías realizadas con relación al control de las empresas adjudicatarias de los servicios públicos como resultado del proceso de privatización. [En línea] [Consulta: julio de 2011] <http://www.agn.gov.ar/informes/Informe%20Final%20Transporte%20Terrestre.pdf>

## ANEXO. Conformación empresaria de los consorcios adjudicatarios del sistema metropolitano de transporte ferroviario, a inicio de las concesiones.

Cuadro 1. Adjudicatarios de la red metropolitana de transporte ferroviario de pasajeros según grupo de servicios, concesionario, empresas, porcentaje de las acciones y sector de actividad.

| Grupo de servicios               | Concesionario              | Empresas                             | % de las acciones | Sector de actividad         |
|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1 y 2 (Líneas Mitre y Sarmiento) | Trenes de Buenos Aires S.A | Cometrans S.A (*)                    | 41,65             | Autotransporte de pasajeros |
|                                  |                            | MK Rail Corporation (**)             | 41,65             | Fabricación de locomotoras  |
|                                  |                            | Burlington Northern Railroad Company | 16,7              | Transporte ferroviario      |
| 3 (Línea Urquiza)                | Metrovías S.A              | Benito Roogio e Hijos S.A.           | 33,3              | Ingeniería y construcciones |

|  |                                |  |        |  |
|--|--------------------------------|--|--------|--|
|  |                                | Cometrans S.A  | 30,3   | Autotransporte de pasajeros                                      |
|  |                                | S.K.S. S.A.C.C.I.F.A. y M.   | 3      | Aseguradora  |
|  |                                | Burlington Northern Railroad Company                                   | 16,7   | Transporte ferroviario   |
|  |                                | Morrison Knudsen Corporation   | 16,7   | Fabricación de locomotoras                                       |
| 4, 5 y 7<br>(Líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur) | Transportes metropolitanos S.A | 63 empresas de autotransporte (***)                                    | 42,75  | Autotransporte de pasajeros                                      |
|  |                                | Ormas S.A. Industrial, comercial, inmobiliaria y constructora          | 22     | Construcciones   |
|  |                                | Roman S.A. comercial   | 15     | Transporte, grúas, servicios portuarios e ingeniería             |
|  |                                | E.A.C.S.A. Empresa Argentina de construcciones                         | 10     | Construcciones   |
|  |                                | Transportes integrados Metropolitanos (TRAINMET)                       | 4,25   | Autotransporte de pasajeros                                      |
|  |                                | COMINTERSA. Comercio Internacional                                     | 3      | Comercio internacional   |
|  |                                | DGT electrónica  | 3      | Telecomunicaciones   |
|  |                                |  |        | Seminara Empresa constructora. S.A.                              |
| 6 (Línea Belgrano Norte)                             | Ferrovías S.A.                 | Cooperativa de Trabajo Transportes Automotores de Cuyo T.A.C. limitada | 23,125 | Autotransporte de pasajeros                                      |
|  |                                | EMEPA S.A.   | 20     | Fabricación y reparación de coches de ferrocarril y subterráneos |
|  |                                | C.O.D.I Construcción, obras de ingeniería S.A.                         | 10     | Construcciones   |
|  |                                | CONIPA S.A.  | 6,625  | Construcciones   |
|  |                                | CONEVIAL S.A.  | 6,5    | Construcciones   |
|  |                                | Eduardo Graglia  | 3,25   | Fondos y gerenciamiento comercial                                |
|  |                                | Luis Javier Picco  | 3,25   | Fondos y gerenciamiento comercial                                |
|  |                                | Procesamiento industrial de laminados argentinos residuales S.A.       | 3,125  | Siderurgia   |
|  |                                | Belgian Transport and Urban Infrastructure Consult-Transurb            | 1      | Transporte ferroviario   |

(\*) Se trata de un consorcio de empresas de autotransporte

(\*\*) Filial de Morrison Knudsen hasta 1996

(\*\*\*)T.A.T.A. TRANSPORTES AUTOMOTORES TERRESTRES ARGENTINOS SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; EMPRESA CENTRAL EL RAPIDO SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR; EMPRESA ANTON DE TRANSPORTES S.A.C.; TRANSPORTES UNIDOS DE MERLO SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL INDUSTRIAL INMOBILIARIA; TRANSPORTES LA PERLITA SOCIEDAD ANONIMA; EMPRESA DEL OESTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; COMPAÑIA OMNIBUS 25 DE MAYO -LINEA 278 - SOCIEDAD ANONIMA; COMPAÑIA ANDRADE EMPRESA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; COMPAÑIA MICROOMNIBUS LA COLORADA SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; DEVOTO SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES INDUSTRIAL Y COMERCIAL; EL PUENTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; EMPRESA NUEVE DE JULIO SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; EMPRESA BARTOLOME MITRE SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL INDUSTRIAL Y FINANCIERA; EMPRESA GENERAL MANUEL BELGRANO SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; EMPRESA GENERAL SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EMPRESA LIBERTADOR SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EMPRESA MARIANO MORENO SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO CAÑUELAS SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO MERLO NORTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EXPRESO QUILMES SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO VILLA NUEVA SOCIEDAD ANONIMA; LA CABAÑA SOCIEDAD ANONIMA; MICROMNIBUS CIUDAD DE BERAZATEGUI SOCIEDAD ANONIMA; MICROOMNIBUS O'HIGGINS SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; MICRO OMNIBUS QUILMES SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA; SOCIEDAD ANONIMA EXPRESO SUDOESTE S.A.E.S.; TRANSPORTE IDEAL SAN JUSTO S.A.; TRANSPORTES JOSE HERNANDEZ SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; TRANSPORTES AUTOMOTORES PUEYRREDON SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES COMERCIAL, FINANCIERA E INMOBILIARIA; TRANSPORTES VILLA BOSCH SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; GENERAL TOMAS GUIDO SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA; AZUL SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR; BERNARDINO RIVADAVIA S.A. DE TRANSPORTE POR AUTOMOTOR; TRANSPORTES AUTOMOTORES RIACHUELO S.A. (TARSA); TRANSPORTES ATLANTIDA SOC. ANON. COMERCIAL; MICRO OMNIBUS GENERAL SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL; CASIMIRO ZBIKOSKI SOCIEDAD EN COMANDITA POR ACCIONES; TRANSPORTES AUTOMOTORES SAN LORENZO SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA E INMOBILIARIA; LA PRIMERA DE SAN ISIDRO, SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; TRANSPORTES Y SERVICIOS A.I.T.A.P. SOCIEDAD ANONIMA; LA INDEPENDENCIA SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; EMPRESA SAN BOSCO SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; A.B.L.O. S.A.; COMPAÑIA COLECTIVA COSTERA CRIOLLA SOCIEDAD ANONIMA; COMPAÑIA DE TRANSPORTES RIO DE LA PLATA SOCIEDAD ANONIMA



# DOCUMENTOS DE TRABAJO

*NRO.2 AÑO 2015*

Las vías de la transición.

Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2010).

**IT**

**INSTITUTO DEL  
TRANSPORTE**



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN