

La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina

La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector

Ruth Felder*

En este trabajo nos interesa reflexionar acerca del proceso de reestructuración de los servicios ferroviarios ocurrido en Argentina durante la década de los noventa en el marco de la reforma del Estado. El aspecto más visible de esta transformación fue la incorporación de operadores privados en la mayor parte de la red. Su contracara, menos espectacular, pero no menos importante, fue la redefinición del papel del Estado respecto del servicio, que abandonó las tareas relacionadas con la prestación para reemplazarlas por las de regulación de la gestión de los empresarios privados y de financiamiento parcial del funcionamiento, el mantenimiento y la expansión de una parte de los tramos concedidos.

En el contexto de una aguda crisis económica y política, la privatización de importantes porciones del aparato del Estado se presentó como solución rápida y definitiva a los problemas de gestión que le eran característicos. Sin embargo, el propio proceso de retirada estatal mostró la complejidad inherente a la redefinición de los alcances y modos de intervención del Estado. Creemos que esta complejidad está dada por el hecho de que detrás de las transformaciones funcionales existe una profunda redefinición de las relaciones de poder entre distintos grupos sociales y de sus posibilidades de apropiación de porciones del producto social. En la medida en que la reforma del Estado y la acción

* Docente en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Artículo recibido: 06/2000; artículo aceptado: 08/2000.

del Estado reformado involucran este tipo de cambios que exceden los aspectos técnicos, se ponen en juego un conjunto de opciones diversas que van imponiéndose o siendo desechadas en función de las prioridades de los distintos actores y de las posibilidades de incidir sobre el curso de los procesos que tenga cada uno de ellos.

A fin de reflexionar acerca de esta dinámica, nos interesa reconstruir la racionalidad que guió la privatización de Ferrocarriles Argentinos y la constitución de los organismos de regulación. Nos preguntamos cómo se fueron articulando las razones e intereses que dotaron de sus rasgos específicos a la política para el sector. En estrecha relación con esta pregunta y, sobre la base de nuestro particular interés en el análisis de las transformaciones sufridas por el Estado respecto del servicio, nos centraremos en el análisis del nuevo papel que éste asume, luego de haberse desligado de la responsabilidad de gestión de Ferrocarriles Argentinos.

Estado y políticas estatales.

La reformulación del papel del Estado

El análisis de las políticas estatales.

Consideraciones teórico-metodológicas

Creemos que los rasgos y las formas institucionales en que se concreta la regulación, sus alcances y límites pueden ser interpretados en función del modo en que se fueron presentando y ordenando las prioridades en el proceso de privatización y de constitución de la institucionalidad regulatoria. Más concretamente, planteamos que las dificultades de institucionalización y ejercicio de la regulación de los servicios ferroviarios no pueden desligarse del orden de prioridades vigentes durante el proceso de transferencia de los ramales a los nuevos operadores y durante los primeros años de gestión privada, en los cuales la regulación y el control ocuparon un lugar menor.

Siguiendo el clásico trabajo de Oszlak y O'Donnell (1982), entendemos que una política estatal —en nuestro caso la política de privatización y regulación de los ferrocarriles— es un proceso político de resolución de un problema instalado en la agenda pública. La expresión alude a la interacción entre una multiplicidad de actores que, con distintos intereses y prioridades, participan de la formulación y de la implementación de las políticas de que se trate. En otro orden, este enfo-

que supone una dimensión temporal intrínseca a la política estatal, a lo largo de la cual los actores involucrados toman posición frente a diversos aspectos del problema y despliegan estrategias de acción tendientes a incidir en los modos en que estos aspectos se resuelven. Por ello, de acuerdo con la metodología propuesta, enfocaremos nuestro trabajo como el estudio de secuencias de eventos, ya sea que se trate de políticas estatales, de políticas adoptadas por otros actores o de cambios en las situaciones objetivas del sistema de relaciones sobre el que repercuten unas y otras.

Sobre la base de estos postulados nos proponemos reconstruir el proceso histórico de privatización de los ferrocarriles y de constitución de la institucionalidad regulatoria, atendiendo al proceso social tejido alrededor de lo que se reconoce como problemático, los diagnósticos y las soluciones y la consecuente reconfiguración de las relaciones entre instancias estatales y actores no estatales que estas soluciones inducen. Nos detendremos en la atribución de competencia y asignación de recursos a aparatos institucionales formalmente encargados del tratamiento y eventual resolución de aspectos de la cuestión planteada y en los posibles conflictos que aparezcan entre ellos. En el contexto de una profunda revisión del papel del Estado y de una transformación estructural de las relaciones sociales consolidadas durante décadas en Argentina, la privatización que nos ocupa adquiere una dinámica específica, dada no sólo por las características técnicas de este medio de transporte, sino también por la dinámica de la relación entre actores estatales y no estatales.

En la primera parte del trabajo, revisaremos el origen de los procesos de transformación estructural del Estado, atendiendo los problemas a los que estas transformaciones intentaban responder. A la luz de los distintos argumentos favorables a la reformulación del papel del Estado, analizaremos el proceso histórico de privatización de los ferrocarriles anunciado en 1989. A continuación, estudiaremos las definiciones acerca del nuevo papel del Estado que surge a partir de la declinación del servicio y la secuencia de conformación de los organismos de control de los servicios privatizados y revisaremos los rasgos y capacidades institucionales de estos organismos. A lo largo de este desarrollo trataremos de identificar los principales problemas que aparecen en el transcurso de la privatización y en la etapa posterior, y las formas en que estos problemas son abordados.

Tendremos en cuenta las posiciones que toman los diversos actores involucrados en las políticas de privatización y de regulación de

los servicios ferroviarios, atendiendo a su capacidad de incidir sobre el curso de los acontecimientos y a los acuerdos y disputas que se producen entre ellos. Atenderemos a los intereses y objetivos que aparecen como prevalentes en cada momento e intentaremos establecer las continuidades y cambios de rumbo que se producen.

*La reforma del Estado y la privatización de servicios públicos.
De la incoherencia a la racionalidad política*

El patrón de acumulación de capital incipientemente desarrollado a partir de la crisis económica de los años treinta y consolidado tras la segunda posguerra se caracterizó por la producción masiva de bienes destinados al consumo, sostenida por un crecimiento de la masa de consumidores. En ese marco, el Estado contrajo la responsabilidad de intervenir, estimulando la producción privada y manteniendo el pleno empleo. En el caso particular de Argentina, el proceso de ampliación del Estado implicó que éste asumiera directamente numerosas actividades económicas con el propósito de sortear obstáculos a la industrialización y de integrar nuevos sectores sociales, lo que a su vez implicó la nacionalización de un conjunto de redes de servicios de infraestructura.¹ En este escenario, las empresas estatales se constituyeron en instrumentos de redistribución que permitieron subsidiar un conjunto de sectores sociales, tanto a través de los niveles tarifarios como de las contrataciones para la provisión de insumos y la ampliación de las plantas de personal.²

La condición de posibilidad de este esquema empresarial era la capacidad estatal de financiamiento de la operación. En consecuencia, los primeros indicios de desequilibrio fiscal fueron una señal de alerta que se iría agudizando al compás de la profundización de la crisis. Desde mediados de la década de los setenta comenzaron a plantearse propuestas de privatización de las empresas como modo de resolver un conjunto de problemas relacionados con la gestión estatal. En Argentina, la crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta

¹ Preferimos hablar de redes de servicios en lugar de utilizar la expresión servicio público, porque ésta remite a compromisos sociales específicos de accesibilidad que no siempre están presentes en la prestación de los servicios. Específicamente, consideramos que la privatización de las empresas ha implicado la declinación de estos compromisos, a pesar de que formalmente la normativa siga tratando las actividades privatizadas como servicios públicos. Al respecto, véase Felder y López (1999).

² Véase, entre otros, Coloma y Gerchunoff (1992), Boneo (1984) y Carciofi (1990).

actuó como catalizador que dio viabilidad política a estas propuestas de privatización y recorte del aparato estatal.³

El discurso privatizador recurrió a un amplio abanico de argumentos referidos a la búsqueda de la eficiencia, la introducción de la competitividad, la reducción del gasto público, el rescate de bonos de deuda externa. Se atribuía la crisis a la excesiva y errónea intervención estatal y se postulaba su retirada masiva como garantía de salida. A la vez, la idea de privatización de las empresas estatales —generadoras de déficit público y cuestionadas en su eficacia— encontró eco en la población ansiosa de mejorar la calidad de los servicios públicos deteriorados y consciente de la grave situación económica (Thwaites Rey, 1995).

Así, nociones técnicas relativas a la eficiencia y calidad de los servicios se superpusieron con la urgencia de responder a una crítica situación macroeconómica y a crónicos desequilibrios fiscales y con la necesidad de mostrar voluntad política de producir una transformación económica estructural. Estos factores otorgaron gran peso a una visión global de la problemática de las empresas estatales, centrada en preocupaciones de orden fiscal, en la cual difícilmente podrían contemplarse problemáticas sectoriales en forma prioritaria (Müller, 1994).

Sin embargo, el planteo privatizador no se limitó a dimensiones coyunturales y problemas de gestión empresarial, sino que constituyó una de las vías de redefinición de los contornos entre lo público y lo privado. La apertura al mercado sería la forma de revertir definitivamente la crisis de “governabilidad” en la que estaba sumido el Estado al haber invadido la esfera de acción “naturalmente” privada, y pondría fin al uso irresponsable e indisciplinado de los servicios públicos que había arraigado a la sombra del paternalismo estatal.⁴ Lograría además evitar los efectos deslegitimadores del funcionamiento de los

³ La dictadura militar instaurada en 1976 había subrayado la necesidad de privatizar las empresas estatales sin llegar a concretar ningún proyecto. También el primer gobierno democrático había intentado, a partir de 1986, abrir espacios a capitales privados en las empresas estatales, pero fracasó en estos intentos por la férrea oposición del Partido Justicialista. Paradójicamente, sería un gobierno de este último partido el que llevaría a cabo el más audaz proceso de transformación del Estado, revirtiendo su propia tradición de defensa del Estado.

⁴ El caso de servicios ferroviarios urbanos es paradigmático en este sentido. Se calculaba que entre 30 y 40% de los usuarios evadían el pago de los pasajes (FEMESA, 1993). Más allá de los juicios de valor que puedan emitirse acerca de la opacidad de este mecanismo, no es ni más ni menos que una modalidad de subsidio a los usuarios y, en términos más generales, funcionó como un ingrediente más del salario indirecto de la gran masa de trabajadores que se trasladaban cotidianamente dentro del conurbano bonaerense.

servicios por debajo de las expectativas de los usuarios, porque en la medida en que los problemas de prestación de servicios quedan fuera de la esfera pública, se reordenan las demandas de la sociedad, se redefinen derechos, formas de relación entre grupos sociales y, consecuentemente, se reconfiguran los límites de la política (Schamis, 1996).

Estos argumentos favorables a la privatización constituyen una mezcla ecléctica que sólo cobra sentido a la luz de una interpretación que permita hallar la coherencia que subyace en dimensiones no necesariamente compatibles. Por ello, optamos por definir la privatización como una estrategia política en la que se articulan las opciones técnicas sobre las modalidades óptimas de gestión, ideológicas relativas a los fines deseables del Estado y la configuración del ámbito de lo público en un contexto histórico que condiciona y marca los límites de lo posible y favorece o perjudica las posibilidades de articulación y promoción de intereses de distintos actores sociales. Considerar la dimensión política supone además tener en cuenta la presencia de pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas. Estas pujas se caracterizan tanto por la lógica de la negociación, encaminada a la búsqueda del consenso, como de su opuesta, la neutralización o aniquilamiento del adversario. De ahí que el resultado del proceso resulte una mezcla particular de ambas racionalidades, con preeminencia innegable de la política, lo que supone generalmente un resultado distinto al inicialmente propuesto o explicitado. Ello no quiere decir que tal resultado sea aleatorio o completamente indeseado. Significa, en cambio, que las relaciones de fuerza entre los actores en pugna por imponer determinadas soluciones se dan en un proceso dinámico y de "final abierto", dentro de los límites últimos que impone el contexto estructural (Thwaites Rey, 1995).

Por otra parte, en la medida en que las políticas orientadas a privatizar las empresas públicas responden a una cuestión socialmente disputada, la implementación no está exenta de conflictos y oposiciones por parte de distintos actores. De aquí que la concreción de la privatización no sea una mera operacionalización de una decisión política previa, sino que constituye parte del proceso de elaboración de la política (Lindblom, 1991). Como señalábamos anteriormente, la transferencia al sector privado supone que el Estado delega las tareas de prestación y asume las de regulación y control de los nuevos prestadores privados. Pero en la implementación del cambio de funciones, las modalidades de estas tareas se definen o redefinen en un proceso político en el que se irán imponiendo criterios relativos a la eficiencia,

la calidad y la accesibilidad de los servicios, los niveles de rentabilidad adecuados, la rigidez o flexibilidad de las normas aplicables, las perspectivas de planificación de los servicios de largo plazo, etc., en estrecha relación con la capacidad diferencial que tienen los distintos actores de hacer valer sus perspectivas.

Acerca del Estado y la regulación

Las perspectivas más radicales de subsidiariedad del Estado que tuvieron auge durante la década de los ochenta y principios de los noventa aceptaban la intrínseca superioridad del mercado y la inevitable distorsión de la asignación de recursos producida por la política. Sobre esta base se postuló la máxima restricción de la intervención estatal y del número de actividades sometidas a su control (Muñoz, 1996). En el caso particular de Argentina, la ortodoxia antiestatista y la urgencia privatizadora tuvieron como correlato el carácter subsidiario otorgado a la regulación, lo que determinó que la mayoría de las redes de servicios fueran transferidas a operadores privados sin que se hubiera completado previamente el esquema de regulación.

Por otra parte, la presentación política de estas visiones pro mercado destacó la posibilidad de mejorar el desempeño de los servicios mediante el sometimiento a los efectos disciplinadores de la competencia. Sin embargo, esta promesa no necesariamente se verifica, en la medida en que el carácter privado de la propiedad no está ligado forzosamente a la competencia y, en consecuencia, no siempre induce a la búsqueda de eficiencia (Vickers y Yarrow, 1991). Teniendo en cuenta las limitaciones para la introducción de competencia que existen en los servicios que comprometen el uso de importantes redes de infraestructura, la economía de la regulación acepta la necesidad de una presencia externa que entregue incentivos para la búsqueda de la eficiencia, restringiendo al mínimo o eliminando el margen para la discrecionalidad en la fijación de precios. Sobre esta base se han construido una variedad de instrumentos de intervención estatal que, en términos generales, intentan amortiguar las fallas de estos mercados y simular las condiciones de competencia.⁵ La aplicación de estos esquemas de incen-

⁵ Los diversos esquemas suelen girar en torno de dos opciones: la regulación por costo de servicio, en la que se auditan los costos empresariales y se fija una tasa de retorno a partir de ellos, y la regulación por incentivos, en la que se trata de condicionar la reducción de costos y maximización de la eficiencia, fijando un índice de ajuste de las tarifas que se revisa periódicamente.

tivos supone un proceso sistemático y continuo de intervención estatal, en general llevado a cabo por agencias especializadas, mediante el cual se exigen o proscriben ciertas actividades o conductas por parte de actores privados o públicos. En la medida en que esta forma de intervención estatal implica definir niveles de rentabilidad, de tarifas, de calidad, etc., “adecuados”, encierra opciones políticas asociadas con distintos equilibrios entre la satisfacción de intereses diversos. Por eso podemos afirmar, siguiendo a Reagan (1987), que las decisiones regulatorias son eminentemente políticas y que los marcos técnicos permiten iluminar las alternativas y explorar sus consecuencias, pero no decidir las.⁶

Desde mediados de la década de los noventa, el reflujo de la ortodoxia antiestatista dio lugar a la incorporación de este tipo de consideraciones. El planteo de Przeworski (1996) es ilustrativo de este viraje. El autor reconoce que no existe un “mercado único, sino múltiples posibilidades de arreglos institucionales, cada uno con consecuencias diferentes”, lo que lleva a reconocer la importancia de la dimensión institucional que sustenta los intercambios mercantiles. A la vez, el reconocimiento del papel diferencial de las instituciones condujo a prestar atención a los problemas de diseño institucional y a los efectos de las instituciones sobre el desempeño económico. Finalmente, tener en cuenta la dimensión institucional permite reincorporar el carácter histórico al análisis de la economía y de la intervención estatal, en la medida en que las instituciones son “patrones de interacción regularizados, conocidos, practicados y aceptados (aunque no necesariamente aprobados) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (O’Donnell, 1996).

Con estos elementos, es posible analizar la institucionalidad regulatoria vigente⁷ e interpretar sus alcances y límites desde una perspectiva que tiene en cuenta la dimensión histórico-política involucrada en la creación y en el desempeño regulatorio. A diferencia

⁶ Reagan discute los criterios prevalentes durante los años ochenta, en los que se interpreta a la política pública como aplicación de modelos macroeconómicos, y afirma que la regulación no resulta de la teoría por sí. Para el citado autor, cuando los economistas afirman que las fallas de mercado son el justificativo de la regulación, están restringiendo su lectura a razones económicas y no dicen nada en ningún sentido acerca de otras justificaciones posibles que puedan quedar fuera de la estructura teórica de la disciplina.

⁷ En el caso específico de la institucionalidad regulatoria, hacemos referencia tanto a las reglas de juego formales e informales vigentes como a las relaciones interinstitucionales que implica la regulación, la organización de las agencias específicas creadas a tales efectos y la dotación de recursos con que éstas cuentan. Hemos trabajado extensamente estos aspectos en Oszlak y Felder (1998) y en Oszlak, Felder, Forcinito y Ouviaña (2000).

de las proposiciones normativas acerca del “deber ser” de la regulación, proposiciones que ordenan razones por las que se justifica la necesidad de regular para responder a inadecuaciones definidas desde la economía privada, tratamos de analizar el “ser” de la regulación, atendiendo a las relaciones de fuerzas que subyacen en las acciones gubernamentales regulatorias o, en otros términos, en lo que produce impulso político para regular, más allá de lo que se piense acerca de lo que debe hacerse (Reagan, 1987). Desde esta visión, la distancia que separa a las instituciones regulatorias existentes en Argentina de las agencias de regulación teóricas, cobra sentido a la luz de la dinámica histórica de los procesos de privatización y del orden de prioridades que signó la reforma estatal y determinó la postergación de la creación y de la provisión de recursos legales, humanos y materiales al aparato institucional que debía actuar como interlocutor de los prestadores privados y de los usuarios.

Si retomamos la definición de la privatización de los servicios públicos en términos de una estrategia política y recordamos también que la regulación resulta de la reformulación del papel del Estado con respecto a los servicios privatizados, podemos interpretar el desempeño regulatorio en función de la incidencia de intereses diversos más o menos organizados, que no pueden ser maximizados siempre por la misma dirección política y que se enfrentan por imponer sus puntos de vista. Más concretamente, un programa de regulación requiere siempre un elemento catalizador que produzca suficiente apoyo político para regular. Su consolidación y efectividad puede explicarse fundamentalmente por la demanda de protección de grupos afectados por la actividad; en otros términos, por la capacidad de instalar el tema en la agenda pública, lo que incluye definir qué se entiende por regulación estatal de los servicios públicos. Un marco regulatorio es, en estos términos, necesariamente un ejercicio de conflicto político, la búsqueda de intercambios aceptables entre objetivos múltiples asociados con actores involucrados: industrias reguladas, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionadas con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representantes, etc. (Reagan, 1987).

La práctica reformadora en Argentina

El anuncio de privatización de las empresas estatales

En 1989 el doctor Carlos Menem asumió el gobierno e inmediatamente anunció su decisión de salir de la crisis económica y política mediante un audaz programa de reforma estructural del Estado, uno de cuyos pilares fue la privatización de empresas estatales.

Desde un punto de vista técnico, la privatización se justificó como una forma de enfrentar problemas típicos de asignación de recursos de la gestión estatal. Particularmente, Ferrocarriles Argentinos era considerada por las nuevas autoridades “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Menem y Dromi, 1990).⁸ Pero el discurso a favor de la privatización no se apoyó únicamente en argumentos técnico-administrativos, sino que también avanzó en definiciones acerca de los nuevos límites que debería tener la acción del Estado, en sintonía con las perspectivas ideológicas neoconservadoras de retirada estatal y de devolución de la iniciativa y la responsabilidad a la sociedad (Brodkin y Young, 1993). En esta línea, se inscribe el argumento de que dado que “la libre iniciativa privada es la fuerza que posibilita la producción y el intercambio [...] debería absorber todas aquellas actividades en el campo de los servicios públicos y actividades industriales y comerciales, colaborando con la administración pública en la consecución del bien común” (Dromi, 1989; Menem y Dromi, 1990).

En otro orden, la urgencia por estabilizar la economía y equilibrar las finanzas públicas apuró las definiciones sobre los alcances del problema y la manera de abordarlo. Los propios funcionarios admitían la incidencia de la “la urgencia política del Gobierno Nacional por alcanzar sus objetivos” originada en “la necesidad política de hacer comprender a la comunidad local y extranjera la voluntad de alcanzar esta transformación, siendo más importante concluir el proceso que desarrollar previamente todos los instrumentos” (Makón, 1994).⁹

En síntesis, interesa señalar aquí que la confluencia de problemáticas de distinto cariz otorgó a los procesos de privatización un carácter altamente conflictivo, sujeto a marchas y contramarchas en las que

⁸ La frase citada corresponde a la fundamentación del proyecto de reforma del Estado dada a conocer en los inicios del gobierno del doctor Carlos Menem. Roberto Dromi, en su calidad de ministro de Obras y Servicios Públicos, tuvo un papel muy destacado como autor intelectual del plan de reforma.

⁹ Entonces secretario de Presupuesto del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos

fue necesario compatibilizar las garantías técnicas de funcionamiento de los servicios con compromisos políticos asumidos por los funcionarios a cargo de la conducción de las transferencias, con restricciones y urgencias macroeconómicas y con presiones y cuestionamientos más o menos exitosos de los distintos actores involucrados en éstas por hacer valer sus intereses y puntos de vista.

Hacia la concreción de la reforma. La definición del proyecto de privatización de ferrocarriles

En 1989, a poco de asumir el gobierno, Carlos Menem envió al Parlamento un proyecto de Ley de Reforma del Estado¹⁰ al que se adjuntó el Decreto-Plan 666/89 de Reestructuración Ferroviaria, que dispuso medidas coyunturales destinadas a “racionalizar gastos y disminuir las necesidades de financiamiento”. Con mayor alcance temporal, se determinaba conceder¹¹ al sector privado un conjunto de ramales especificados por el propio decreto. La medida estaba formalmente orientada a inyectar capitales privados que permitieran una recuperación de la empresa tendiente a “aumentar la participación del modo ferroviario en el tráfico de cargas y de pasajeros”.

Pocos meses después de este primer proyecto de reestructuración, el propio ministro de Obras y Servicios Públicos reconoció que se mantendrían “sólo los servicios que pudieran demostrar su validez económica, excluyendo la participación del Estado como fuente de subsidios”.¹² El ministro planeaba conceder casi todos los servicios interurbanos de carga y metropolitanos de pasajeros. Además, se clausurarían casi todos los servicios de pasajeros de larga distancia. Estos anuncios orientados por un estricto criterio de ajuste fiscal dejaban de lado

¹⁰ La Ley 23.696 de Reforma del Estado fue una de las claves iniciales del diagnóstico de la crisis y de la redefinición del papel del Estado impulsada por el gobierno del doctor Carlos Menem desde su asunción. La reglamentación de ésta incluyó los proyectos de privatización y reestructuración de un importante conjunto de empresas estatales.

¹¹ Aunque, en sentido estricto, la concesión de servicios no constituye una privatización, ya que no cambia el carácter de la propiedad de los bienes concedidos; se trata de una de las modalidades de apertura a la actividad del sector privado en áreas que previamente eran de exclusiva injerencia estatal y, de este modo, fue considerada en el ambicioso proyecto de reforma del Estado llevado a cabo en Argentina. Por otra parte, más allá de que formalmente los bienes siguen siendo propiedad del Estado, los operadores privados han tenido una considerable capacidad de disponer de ellos, prácticamente sin injerencia del Estado sobre su uso. Por ejemplo, las recientes renegociaciones contractuales habilitan a las empresas para utilizar los bienes concedidos como garantías para la obtención de créditos.

¹² Página 12, 22 de noviembre de 1989.

los objetivos de revitalización del medio de transporte y de la mejora de la calidad de los servicios que habían sido formalmente planteados. Poco después, en enero de 1990, los objetivos fiscales comenzaron a formalizarse en un conjunto de medidas de recorte de servicios de pasajeros, de reducción de personal y de fusión de unidades administrativas orientadas a "lograr una fuerte disminución de las necesidades de financiamiento de la empresa".¹³ Las medidas generaron las primeras resistencias por parte de los afectados por la disminución de servicios, y por parte de los trabajadores que veían amenazada su fuente de trabajo.¹⁴

Cuando ya se había iniciado el primer proceso de transferencia de un ramal al sector privado, las autoridades de la empresa estatal, el gobierno nacional y el Banco Mundial suscribían un Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración de Ferrocarriles Argentinos¹⁵ que tendría una fuerte incidencia en las futuras políticas para el sector. El gobierno se comprometía a realizar una drástica reducción de personal de la empresa, financiada con créditos del organismo multilateral, el que a su vez monitorearía estrechamente el proceso de reestructuración del sector. También aquí se anticipaba el proyecto de separación y eventual privatización del transporte metropolitano de pasajeros, que sería públicamente anunciada apenas un año después.

Poco a poco estos proyectos, que inicialmente no fueron hechos públicos, se irían concretando. La reestructuración se extendería por varios años signados por numerosas disputas entre sectores de la burocracia estatal, los propios consorcios interesados y los usuarios afectados. Se iría ampliando la participación privada al conjunto de los servicios interurbanos y, posteriormente, a los servicios metropolitanos de pasajeros de Buenos Aires y a la red de subterráneos. Paralelamente se neutralizarían las protestas y desacuerdos de diversos actores y se irían estructurando y desestructurando formas institucionales de control y regulación de los servicios.

¹³ Decretos 44 al 47/90, enero de 1990.

¹⁴ *Sur*, 5 y 12 de enero de 1990.

¹⁵ Aprobado por Decreto 2740/90, junio de 1990.

La transferencia de los servicios¹⁶

En mayo de 1990 se iniciaron los trámites para licitar el ramal Rosario-Bahía Blanca, cuya concesión estaba prevista en el Decreto 666/89. El Parlamento había dado su acuerdo acerca de los criterios de la licitación, pero los pliegos que entregó el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a los interesados habían sido modificados, ampliando el objeto de la concesión.¹⁷ El cambio desató fuertes discusiones que se zanjaron a favor del MOSP, concretándose así la convocatoria. Se presentaron a la licitación dos interesados: un consorcio encabezado por RENFE (operadora de los ferrocarriles estatales españoles) y otro liderado por IOWA Interstate Railroad (operadora privada estadounidense) y Techint, denominado Ferroexpreso Pampeano que logró la preadjudicación del ramal en octubre de 1990. La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones¹⁸ requirió la suspensión de la concesión por considerar que existían puntos oscuros. El reclamo no tuvo otro efecto que demorar la firma del contrato hasta junio de 1991 y el comienzo de la operación privada hasta noviembre del mismo año.

En julio de 1990 se convocó a licitación para el servicio interurbano del Ferrocarril Urquiza. Se presentaron dos ofertas: la del Consorcio Ferrocarril Mesopotámico, liderado por Pescarmona, y la de Ferrocarril General Urquiza (FGU) encabezado por la española RENFE. Mientras la primera fue directamente descartada por sus deficiencias técnicas,¹⁹ la oferta que quedó en pie sembraba dudas, tanto por la insolvencia de algunos integrantes del consorcio como por sus fallas técnicas, administrativas y económico-financieras. Los evaluadores técnicos optaban por declarar desierto el llamado a licitación y comenzaban a elaborar pliegos para una nueva convocatoria. En sentido contrario a esta decisión técnica, el presidente de la nación y el ministro de Economía, Domingo Cavallo, decidieron negociar con RENFE y sus

¹⁶ A efecto de ordenar la exposición, optamos por desarrollar cada uno de los procesos de concesión por separado, sin respetar un estricto orden cronológico.

¹⁷ Mientras el proyecto original ofrecía el ramal Rosario-Bahía Blanca, la nueva versión lo hacía con el corredor del mismo nombre. Mientras el primero es un ramal deteriorado y que en ese momento estaba en desuso, el segundo cubre prácticamente toda la zona cerealera pampeana y, en ese momento, era la parte más rentable de Ferrocarriles Argentinos.

¹⁸ Esta comisión integrada por 6 diputados y 6 senadores, elegidos por sus respectivos cuerpos, cuya creación fue dispuesta por la Ley 23.696, tenía a su cargo el control de los procesos de privatización encarados por el Poder Ejecutivo.

¹⁹ Básicamente se cuestionó la falta de un operador técnico, ya que las empresas ferroviarias participaron en calidad de asesoras.

socios a efecto de lograr que el consorcio hiciera las correcciones necesarias. Seis meses después, la expectativa presidencial de evitar el naufragio de la licitación se vio frustrada cuando la empresa española se retiró del negocio. En estas condiciones, el ministro de Economía anunciaba una nueva convocatoria a la que sólo respondió Ferrocarril Metropolitano encabezado por Pescarmona, cuya oferta había sido desechada anteriormente y que resultó adjudicatario del ramal en diciembre de 1992. Pese a que tanto la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones como la Cámara de Diputados y el propio Ministerio de Economía planteaban interrogantes acerca de las condiciones económico-financieras del grupo, primó la decisión de apurar la transferencia (Natale, 1993).²⁰

En octubre de 1990, se lanzó una Segunda Etapa de la Reforma del Estado que incluía nuevas áreas por privatizar y disponía acelerar la privatización de las principales empresas públicas.²¹ En el caso particular de los ferrocarriles, se agregaban los servicios interurbanos del Mitre, San Martín y remanente del Sarmiento, a licitarse a principios de 1991. Además se fijaba un plazo de 180 días para la concesión de los Subterráneos de Buenos Aires. Estas nuevas convocatorias constituyen un hito en la reestructuración del sector. El avance por sobre los límites inicialmente delineados por la Ley de Reforma del Estado es uno de los primeros indicios de la concreción de los planes más radicalizados de retirada estatal, que terminarían por liquidar la empresa estatal, a la que inicialmente se proponía tornar más eficiente.

Cuando la cartera de Obras y Servicios Públicos comenzaba a elaborar las nuevas convocatorias, fue absorbida por el Ministerio de Economía. El nuevo ministerio se propuso rediseñar las condiciones de licitaciones para imprimir un ritmo más sostenido a las transferencias. La sucesión de obstáculos que impedían llevar a buen fin las transferencias del ramal Rosario-Bahía Blanca y del Urquiza representaban un costo político suficiente como para intentar tener más recaudos en las negociaciones con los empresarios interesados y dejar menos espacio para el oportunismo de los oferentes. Se trataba de actuar más prolijamente y, a la vez, ser más eficaz en el logro de los resultados perseguidos. Para lograrlo, se optó por reducir las exigencias licitatorias.²²

²⁰ El diputado Alberto Natale fue integrante de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones y, como tal, un observador privilegiado de estos procesos.

²¹ Decreto 2074/90, octubre de 1990.

²² Los nuevos concursos eliminaban una de las obligaciones más gravosas para los priva-

Para operar el Ferrocarril Mitre se presentaron dos interesados: Nuevo Central Argentino (NCA), encabezado por Aceitera General Deheza, y una unión transitoria de empresas liderada por Sideco Americana. Este fue el primer caso en que ambas propuestas resultaron aceptadas. Resultó más favorable la propuesta de NCA, tanto por el monto de inversiones como por el canon ofrecido. En mayo de 1992, luego de cumplidos los trámites de adjudicación y con dictamen favorable de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, se firmó el contrato de transferencia del ramal.

Para el tramo correspondiente al San Martín se presentaron dos consorcios: Ferrocarril Centro, liderado por Pescarmona, y el grupo liderado por Astramar y NMB Post Bank (Holanda). Mientras Ferrocarril Centro fue descalificado en septiembre de 1991,²³ la oferta de Astramar sufrió la suerte inversa a la que había corrido RENFE. Contaba con dictamen técnico favorable,²⁴ pero fue impugnada por el ministro de Economía, Cavallo, quien consideraba que tenía fallas técnicas y financieras y dispuso un nuevo llamado a concurso en el que esperaba obtener "más ofertas y de mejor calidad".²⁵ Aunque la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones anunciaba su intención de revisar la anulación,²⁶ la Secretaría de Transporte comenzaba a elaborar los nuevos pliegos para este ramal y para la licitación del Urquiza, fracasada luego de la retirada de RENFE.²⁷ Posteriormente, a instancias de la Comisión Bicameral, el Ministerio de Economía accedió a evaluar otra vez las propuestas de Pescarmona y Astramar, previa adecuación de éstas a los criterios de los nuevos plie-

dos. Los interesados podían optar por declinar la prestación del transporte interurbano de pasajeros, en cuyo caso quedaría a cargo de Ferrocarriles Argentinos, que pagaría un peaje al concesionario por el uso de las vías. De este modo, el negocio se tornaba más interesante, no sólo por la eliminación de su porción más desventajosa, sino también porque el pago del peaje representaba un ingreso extra considerable y seguro. Posteriormente, los servicios de pasajeros serían transferidos a las provincias, lo que implicaría que las empresas perderían este ingreso cautivo y resultarían fuertemente cuestionadas por el nivel desusadamente alto de las tarifas de peaje que pretendían cobrar.

²³ Pescarmona sufrió su segunda descalificación por falta de operador técnico. Lo mismo le sucedería en su presentación a las licitaciones para los servicios metropolitanos (Página 12, 1 de diciembre de 1990; *Clarín*, 27 de septiembre de 1991).

²⁴ Nos referimos al dictamen favorable de la Comisión Técnica para las Privatizaciones Ferroviarias, creada a fines de 1990 con el objeto de definir los lineamientos de la privatización en el sector. Estaba presidida por el entonces secretario de Transporte, Edmundo del Valle Soria, e integrada además por funcionarios y sindicalistas ferroviarios afines al gobierno.

²⁵ Resolución 1255/91, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

²⁶ *Clarín*, 18 de octubre de 1991.

²⁷ Para hacer más atractivas las convocatorias no se restringía la participación del capital extranjero y se admitía que los grupos modificasen su conformación antes de conocerse sus propuestas económicas concretas (Página 12, 10, 15 y 27 de noviembre de 1991).

gos, en lugar de concretar el nuevo llamado a licitación.²⁸ En esta segunda oportunidad fueron precalificados ambos consorcios, pero ganó la oferta del consorcio encabezado por Pescarmona, al que se le adjudicó el ramal a pesar de que los legisladores de la Comisión Bicameral ponían en duda la factibilidad de cumplimiento de los compromisos económicos asumidos (Natale, 1993). De esta manera, Pescarmona obtuvo la concesión de los servicios del Urquiza y el San Martín, pese a que en ambos casos sus propuestas habían sido descartadas en primera instancia por fallas técnicas y a que persistían dudas acerca de las propuestas definitivas.

En noviembre de 1991 se difundió un nuevo cronograma de privatización que se proponía eliminar a las empresas públicas del presupuesto nacional antes de finalizar 1992, con el objeto de facilitar el equilibrio de las cuentas fiscales.²⁹ De acuerdo con este cronograma, en febrero de 1992 se llamaría a licitación para conceder los servicios interurbanos de cargas del Roca y del Belgrano. En la convocatoria para el primero de ellos, se presentó únicamente el consorcio Ferrosur, liderado por Loma Negra. La oferta fue aceptada en mayo de 1992 y, sin mayores dificultades, se realizaron los trámites que terminaron con la transferencia del ramal en marzo de 1993. Más complejo le resultó al gobierno nacional desprenderse del servicio interurbano del Ferrocarril Belgrano. Luego de tres llamados a licitación, frustrados por la falta de interesados, se constituyó una unidad de negocios separada, la Empresa Ferrocarril General Belgrano, de propiedad del Estado nacional y se encaró un plan de inversiones tendiente a tornarla un negocio atractivo para el capital privado. Sin haber logrado el interés de ninguna empresa, en julio de 1997 se aceptó la propuesta presentada en abril por la Unión Ferroviaria para la operación del ramal, que incluye un subsidio del Estado para solventar la operación y las inversiones sin incluir la prestación del servicio de pasajeros.³⁰

El proceso de concesión de los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires presenta aristas netamente diferentes respecto de los casos que acabamos de mencionar. Se trata de una

²⁸ Pescarmona debía reemplazar a su operador técnico y hacerse patrimonialmente responsable sobre sus socios. En el consorcio liderado por Astramar, el NMB Post Bank debía avalar a los socios cuestionados por insolventes (Resolución 38/92. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos).

²⁹ Declaraciones del ministro Cavallo (Página 12, 13 de noviembre de 1991).

³⁰ Decreto 685/97. Cabe aclarar que la Unión Ferroviaria es el sindicato ferroviario con mayor cantidad de afiliados. Desde 1989 ha mostrado un alineamiento indiscutible con la política del gobierno del doctor Carlos Menem.

modalidad de privatización particular, no sólo dentro del conjunto de la reestructuración ferroviaria, sino también dentro del esquema más general de privatización de los servicios públicos. El acuerdo con el Banco Mundial, al que hicimos referencia anteriormente, preveía la formación de una empresa integrada por Ferrocarriles Argentinos, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, que quedaría a cargo de los servicios metropolitanos de pasajeros que podían ser concedidos. La empresa tripartita no llegó a concretarse, pero en marzo de 1991, una prolongada medida de fuerza de trabajadores ferroviarios³¹ sirvió de punto de partida para que el gobierno nacional anunciara la privatización del sector.

Tras el anuncio, se constituyó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA) de propiedad del Estado nacional. Esta nueva sociedad quedaría a cargo de la red metropolitana hasta tanto los ramales fueran transferidos al sector privado. Luego, la red se dividió en siete sectores que se licitarían en tres etapas. Los interesados podían presentar propuestas para operar todos o algunos de estos sectores, pero a ningún concesionario se le podría adjudicar la totalidad de la red. Las tarifas serían reguladas y los concesionarios se obligaban a cumplir un plan de inversiones fijado en los pliegos de licitación. Lo novedoso del caso es que resultaría ganadora la propuesta que solicitara el menor monto de subsidio estatal para cubrir los déficit operativos y las inversiones necesarias para el mantenimiento y renovación de la infraestructura y las instalaciones. Este subsidio se justificaba en la necesidad de hacer compatible la prestación de un servicio imprescindible con una rentabilidad que despertase el interés empresarial. De esta manera, se reafirmaba la voluntad política de disminuir el papel del Estado y de atraer el interés empresarial, aun en abierta contradicción con el objetivo de reducción del gasto público, que era una de las justificaciones privilegiadas de las transferencias al sector privado. El subsidio atrajo un número importante de interesados, pero agudizó las disputas e hizo mucho más conflictivo el traspaso.

En abril de 1992 se presentaron siete consorcios: Ferrocarril Metropolitano, Ferrovías, Metrovías, Pardo Rabello, Trainmet, Ferrometro Argentino y Metrobaires. El proceso de selección transcurrió entre

³¹ Seccionales de la Asociación de Señaleros y de La Fraternidad (que agrupa a los maquinistas) protagonizaron una huelga que se extendió por más de 45 días, en demanda de salarios atrasados. Esta medida se fue extendiendo hasta paralizar el funcionamiento de casi todos los servicios suburbanos de pasajeros.

amos interpuestos por los oferentes, impugnaciones y ofertas que apartaban de las pautas de licitación. La determinación de las propuestas ganadoras para cada sector se prolongó hasta diciembre de 1994. Metrovías se adjudicó el Sarmiento, Mitre, Urquiza y los subterráneos; Trainmet el Belgrano Sur, el Roca y el San Martín y Ferrovías el Belgrano Norte. Esta definición no logró terminar con las controversias, sino que desplazó el eje del problema de las impugnaciones mutuas entre consorcios a las demandas de condiciones contractuales más ventajosas.³² La conjunción de estos reclamos con la persistencia de problemas internos de los consorcios y los cuestionamientos de los organismos de control administrativo prolongaron esta etapa por más de dos años, contra la voluntad de los funcionarios del Ministerio de Economía quienes, mientras responsabilizaban públicamente a los privados por las demoras y amenazaban con dejar sin efecto las licitaciones, aceptaban renegociar las condiciones contractuales y desestimaban las opiniones contrarias de los organismos de control y las presentaciones judiciales, aunque esto significara la falta de claridad en las condiciones de prestación de los servicios.³³ Ya transferidos los servicios, los primeros intentos de hacer cumplir los contratos se toparon con el rechazo de los concesionarios que responsabilizaban al Estado de las fallas.³⁴

En síntesis, la somera revisión del proceso de transferencia de los ramales que hicimos hasta aquí permite señalar algunos puntos sobresalientes. Al lanzarse la reforma del Estado se había decidido transferir al sector privado o a las provincias y municipios un conjunto de áreas de Ferrocarriles Argentinos. La "onda expansiva" privatizadora fue ampliando este arco de sectores hasta abarcar toda la red. Si bien cada proceso de concesión ha tenido particularidades en función del número de interesados y de la mayor o menor solidez de sus propuestas, del grado de precisión con el que se elaboraron las condiciones licitatorias y contractuales, de los organismos estatales participantes

³² Ponían como condición para hacerse cargo de los servicios la renegociación de los montos de los subsidios, la flexibilización del régimen de penalidades y del diagrama de operaciones y el aumento de tarifas.

³³ Los consorcios comenzaron a demandar modificaciones en los planes de inversión, en los niveles tarifarios y en los plazos de concesión antes de hacerse cargo de los servicios. Las últimas transferencias se hicieron efectivas en mayo de 1995, cuando el Ministerio de Economía aceptó una reestructuración de los consorcios que se harían cargo del Mitre, el Sarmiento y Subterráneos de Buenos Aires, apartándose de lo establecido en los concursos.

³⁴ Aducían que los inconvenientes que sufrían los servicios se debían al mal estado del material recibido, la demora en la entrega de materiales y de los subsidios para realizar reparaciones (*Clarín*, 4 de agosto de 1994, y *Página 12*, 7 de julio de 1994).

y de sus estilos de gestión,³⁵ existen rasgos comunes. Salvo excepciones, los procesos se caracterizaron por la complejidad de las negociaciones, las demoras, los cuestionamientos por parte de los organismos de control y las disputas e impugnaciones entre los consorcios, circunstancias que tuvieron como consecuencias sucesivas redefiniciones en las condiciones contractuales.

La resolución de los conflictos también resultó en una serie de reacomodamientos en el interior del propio aparato estatal. Fue sistemática la elusión de los organismos del propio aparato estatal, cuando sus opiniones eran contrarias a las decisiones tomadas en el Ministerio de Economía, que ratificaba sus posturas. En algunos casos, la respuesta a los cuestionamientos fue la insistencia para que se retiraran las objeciones y se evitaran mayores demoras, en otros directamente fueron desoídos los argumentos en contra y desjerarquizados los organismos "discalos".³⁶ En todo el proceso, la "última palabra" fue la del máximo nivel de gobierno, aun contradiciendo las lecturas en clave "técnica" sostenidas por los organismos que, en muchos casos, intentaban apearse a criterios de gestión aceptados como válidos y a las pautas inicialmente fijadas por los pliegos de licitación.

En otro orden, la urgencia por concretar las transferencias y remover todo obstáculo que se interpusiera para hacerlo funcionó en favor de los grupos económicos interesados en hacerse cargo de los ramales, ya que tuvieron un margen de presión acrecentado por la imposibilidad del gobierno de echarse para atrás en la decisión de deshacerse de

³⁵ Se puede señalar una diferencia considerable entre las primeras convocatorias llevadas a cabo por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y una segunda etapa en la que la gestión estuvo a cargo del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. La gestión del MOSP sufrió un fuerte descrédito, que terminó en su disolución. No es aventurado suponer que la controvertida licitación del corredor Rosario-Bahía Blanca contribuyó a su deslegitimación. La gestión del MEYOSP priorizaba la necesidad de exhibir eficacia y transparencia, además de firmeza, en el rumbo privatizador, como el modo más efectivo de generar confianza en los inversionistas.

³⁶ Tanto la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) como la Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviarias y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones objetaron muchos de los puntos de las licitaciones. En algunos casos, sus argumentos fueron directamente desoídos, en otros, estos organismos terminaron aceptando las condiciones planteadas por el Poder Ejecutivo, para no poner obstáculos que pudieran demorar el proceso. En agosto de 1991 la SIGEP fue desjerarquizada, pasando a depender de la Secretaría de Planificación. Como consecuencia de esto, renunciaron sus titulares. El ministro Cavallo sostenía que el organismo demoraba las privatizaciones y que su intervención era innecesaria, ya que lo actuado por el Poder Ejecutivo era supervisado por la Comisión Bicameral (*Página 12*, 27 de agosto de 1991). También fue fuertemente resistido por el Ministerio de Economía el proyecto del Senado de transformar en vinculantes los dictámenes de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones. Para el ministro Cavallo, el Parlamento debía limitarse a los aspectos más generales de las privatizaciones para evitar mayores atrasos (*Página 12*, 4 de enero de 1992; 25 de febrero de 1992).

la gestión de los servicios. Paradójicamente, estas tensiones provocaron notorias demoras en la efectivización de los traspasos.

El escenario posprivatización.

El (problemático) control estatal de los servicios

La urgencia gubernamental de la que venimos hablando llevó a desdén no sólo la rigurosidad formal durante los procesos de transferencia, sino también la definición de las pautas de la futura relación entre el Estado y los nuevos operadores privados de los servicios, contradiciendo los criterios internacionalmente reconocidos como válidos, que consideran que una de las claves del desempeño de servicios públicos de gestión privada es la eficacia de la regulación estatal.³⁷ Una muestra de la perspectiva de prescindencia estatal que sostenían los funcionarios que dirigían los procesos de transferencia al sector privado era la definición del ministro Dromi, quien señalaba que “el Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad [...] la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir eficiencia, buen servicio [...] El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público”.³⁸

En sintonía con esta despreocupación, los trámites de privatización de los ramales ferroviarios se iniciaron sin que previamente se hubieran establecido los criterios de control ni creado los organismos correspondientes, contradiciendo recomendaciones básicas en la materia (Brasileiro y Aragón, s.f.). Si se considera el contexto en el que se iniciaron las concesiones, es fácil interpretar la falta de previsión de estos aspectos. La adecuación del papel del Estado a las nuevas condiciones era una “distracción” frente a la urgencia de recortar el aparato estatal. Sin embargo, la estrategia de resolución de problemas coyunturales tuvo efectos de mayor alcance, esto es, la debilidad de la institucionalidad regulatoria se prolonga hasta el presente.

En 1991, a más de un año de iniciado el proceso de privatización, se sancionó un decreto que establecía las disposiciones aplicables a los

³⁷ Un conocido trabajo de Devlin (1993) sintetiza las recomendaciones relativas a la regulación de servicios públicos en el contexto de los procesos de privatización. De acuerdo con el autor, el beneficio social derivado de la privatización de servicios públicos se liga con la creación de los entes y marcos regulatorios previos a la privatización; la autonomía de los órganos reguladores; la existencia de normas claras, coherentes con la capacidad administrativa de los reguladores y comprensibles para los usuarios y la existencia de un conjunto de sanciones claras y de severidad creciente.

³⁸ Entrevista, *Página 12*, 3 de mayo de 1990.

contratos de concesión.³⁹ En el mismo momento se sancionó —también por decreto— el marco normativo para el otorgamiento de la concesión de los servicios metropolitanos de pasajeros y subterráneos, en este caso como paso previo al inicio de las negociaciones tendientes a transferir los ramales al sector privado.⁴⁰

Como no se había creado el organismo específico de control al concretarse la primera transferencia (corredor Rosario-Bahía Blanca), las tareas de control quedaron a cargo de la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario (dependiente de la Secretaría de Transporte) que había participado de la gestión de las privatizaciones del sector, contradiciendo la premisa de separar la figura del concedente de la del fiscalizador. A finales de 1992, se creó por decreto la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF), organismo autárquico del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.⁴¹ Su tarea central sería resolver posibles controversias entre el Estado nacional, concesionarios y usuarios. Además, se le encomendaba la prevención de conductas monopólicas y la promoción de la competencia entre los operadores ferroviarios y entre el ferrocarril y otros modos de transporte, eliminando regulaciones innecesarias.⁴² En sentido contrario a

³⁹ Decreto 1141, 21 de junio de 1991. Esta primera norma revisa las disposiciones vigentes para Ferrocarriles Argentinos y especifica aquéllas que serán de aplicación en el futuro. Mantiene el carácter de servicio público del ferrocarril y, de manera congruente con esta decisión, hace referencia a la necesidad de fijar tarifas razonables y justas y de garantizar el trato igualitario a los usuarios y la continuidad del servicio. No obstante, no precisa los mecanismos que garantizarían el cumplimiento de estos objetivos generales. Además, a diferencia de los marcos regulatorios de otros servicios, no se detallan objetivos de funcionamiento de los servicios ni se establece la creación del órgano específico a cargo de las tareas de fiscalización. Por otra parte, se observa una clara continuidad con los criterios vigentes durante la criticada gestión estatal de los ferrocarriles.

⁴⁰ Decreto 1143/91, 21 de junio de 1991. Si bien establece algunos criterios para el funcionamiento del servicio privatizado, el tema central del decreto es la fijación de pautas para las transferencias. La norma hace referencia a los objetivos de eficiencia, confiabilidad, seguridad, accesibilidad, que se aspira lograr con el menor nivel de subsidios posible. Sin embargo, no detalla niveles de calidad de los servicios, cuya explotación sigue rigiéndose por la Ley General de Ferrocarriles Nacionales núm. 2873 que data de la década de los años treinta. Tampoco fija criterios uniformes de calidad y se remite a cada uno de los pliegos de licitación —que no se hicieron públicos— por los cuales los concesionarios se obligan a cumplir con determinadas frecuencias, tiempos de viajes, confiabilidad, confort y seguridad. Se designa al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos como autoridad de aplicación de estas normas y de las condiciones fijadas en los contratos de concesión. Como tal, tiene facultades para intimar el cumplimiento de éstas, aplicar o proponer sanciones (aunque no establece una gradación de sanciones en relación con la magnitud de las faltas) y resolver los reclamos de los usuarios.

⁴¹ Decreto 2339, 15 de diciembre de 1992. La creación por decreto se constituyó en una fuente de debilidad institucional del organismo, que careció de la perspectiva de estabilidad y permanencia que tienen los organismos creados por ley (Thury Cornejo, 1995). La corta vida que tendría el organismo es una muestra del riesgo de esta modalidad.

⁴² Cabe señalar que los operadores de los servicios ferroviarios gozan de condiciones de monopolio. La posibilidad de un esquema de *yardstick regulation*, apoyado en la competencia por

los criterios técnicos internacionalmente considerados válidos, se alentaba el fortalecimiento de la posición empresarial, al encomendar a la CNRF “promover la constitución de una asociación de concesionarios de transporte ferroviario, cuyo propósito será el de proveer una alternativa privada para la fijación de procedimientos y estándares técnicos, operativos y de seguridad y proponer un procedimiento de arbitraje para los conflictos...”.

Cabe destacar que la CNRF no tenía atribuciones de control ni sobre el desempeño de los servicios ni sobre el cumplimiento de los contratos. En 1993, también por decreto,⁴³ se creó el primer organismo con tareas específicas de regulación y control de la gestión de los servicios: la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) que reemplazaría a la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario en las tareas de control de la seguridad y de la aplicación de los contratos de concesión de los servicios de larga distancia operados tanto por concesionarios privados como por las provincias.⁴⁴ En agosto de 1994 se designaron las autoridades de la Comisión, entre quienes figuraban funcionarios que habían participado de los procesos de privatización.⁴⁵

Como consecuencia de la creación de la CNTF, la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria se transformó en el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario y sus competencias quedaron exclusivamente limitadas a intervenir en conflictos.⁴⁶ Aunque sus atribuciones hubieran sido recortadas, tenía por delante la resolución de controversias clave de los primeros años de operación privada. Debía decidir el rumbo que se iba a seguir frente a sistemáticos incumplimientos de las inversiones y la acumulación de deudas por falta de pago del canon en que estaban incurriendo la mayoría de los operadores. En junio de 1996, en el marco de la segunda reforma del Estado⁴⁷ el organismo sería disuelto sin haber logrado ningún avance en esta situación.

comparación, mediante la cual diferentes empresas monopólicas de un mismo sector son reguladas a través de idénticos niveles de precios, sólo es viable cuando los mercados en que operan las empresas pueden ser comparados, esto es, cuando las áreas de concesión son parejas en cuanto a escala, alcance y densidad (Gerchunoff, 1992), que no es el caso de los servicios ferroviarios.

⁴³ Decreto 1836, 7 de septiembre de 1993.

⁴⁴ Incluye el cumplimiento del plan de inversiones comprometido por contrato, mantenimiento de la infraestructura y el material rodante, conservación de bienes, control de pago del canon, control de las condiciones de incorporación del personal de FFAA, control de calidad y cantidad de los servicios prestados, atendiendo quejas y reclamos de los usuarios. Participaría en la actualización de los cuadros tarifarios, aplicaría las sanciones establecidas en los contratos en caso de incumplimiento de las cláusulas de éstos por parte de los concesionarios.

⁴⁵ La presidencia de la CNTF quedaba a cargo de Roberto Pía (Decreto 1319/94), quien había sido director de Transporte Ferroviario durante buena parte del proceso de privatización.

⁴⁶ En este caso, quedó al frente del organismo otro funcionario que participó en los procesos de privatización. Se trata de Luis Laguinding, que había sido interventor de FEMESA.

⁴⁷ Decreto 660, 24 de junio de 1996.

En el caso de los servicios metropolitanos de pasajeros, se previó un esquema de control provisional.⁴⁸ La Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF),⁴⁹ que había diseñado el esquema de privatización del sector, quedó a cargo de estas tareas.⁵⁰ Las dudas acerca de la independencia para el ejercicio de las funciones de control por parte de un organismo que tenía a su cargo las privatizaciones del sector eran reconocidas por el propio director de la Unidad, quien afirmaba que: “como estuve desde el inicio del proceso [de privatización de los servicios], me resulta difícil ser imparcial. Pero igualmente creo que el saldo fue muy positivo”.⁵¹

Hacia noviembre de 1995, al compás de las restricciones presupuestarias trascendía el primer proyecto de recorte de los organismos de control del sector. En él se planteaba la eliminación de la UCPRF y la transferencia de sus tareas a la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario a cargo de la fiscalización de los servicios de larga distancia.⁵² Por otra parte, hacia 1996 se acumulaban numerosas situaciones de conflicto relacionadas con la prestación y el control de los servicios públicos.⁵³ Para la misma época se agudizaba el enfrentamiento

⁴⁸ Contrato de Concesión de FEMESA, mimeografiado, s.f. Este esquema regiría hasta tanto se aprobase la ley de creación de una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) que desde 1991 aguardaba ser discutida en el Senado. La futura ATAM sería un ente tripartito integrado por la nación, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, que se encargaría de coordinar los diversos medios de transporte del área. El proyecto nunca llegó a concretarse.

⁴⁹ La Unidad no era un organismo de línea de la administración pública nacional, sino una de las tantas unidades ejecutoras de programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito que surgieron por fuera del organigrama formal del Estado durante la década de los noventa. La UCPRF fue creada en julio de 1990 como resultado del acuerdo entre la empresa Ferrocarriles Argentinos y el Banco Mundial (Resolución Ferrocarriles Argentinos, 280/90, 13 de julio de 1990).

⁵⁰ Mediante la resolución 792 del 22 de julio de 1993 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, se ampliaron las funciones de la UCPRF. Asumió la responsabilidad de aplicar los contratos de concesión, controlar la realización de las obras, el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios y los estándares de calidad. Propondría al Ministerio de Economía la fijación de tarifas básicas. Además, tenía a su cargo fiscalizar la seguridad, aprobar los programas de operaciones, controlar las obligaciones de conservación de los bienes y recibir las quejas del público. Debía prestar conformidad al pago de los subsidios a los concesionarios y tenía atribuciones para aplicar penalidades por incumplimientos e infracciones.

⁵¹ Juan Pablo Martínez, *Mercado*, núm. 948, noviembre de 1996.

⁵² *Rieles*, noviembre-diciembre de 1995. La autoría del proyecto fue atribuida a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y se sumaba a la reducción de los recursos de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, cuyo presupuesto de 1996 ascendía a 6.3 millones de pesos, 20% menos que el del año anterior. El titular de la CNTF manifestaba en ese momento: “con los fondos que nos dejaron es prácticamente imposible llevar adelante las tareas de control de los trenes metropolitanos y absorber al personal actual que efectúa ese seguimiento” (Declaraciones del titular de la Comisión, Roberto Pía al diario *Clarín*, 5 de enero de 1995).

⁵³ Entre las situaciones de mayor repercusión pública se pueden mencionar las dificultades para imponer los criterios empresariales en la provisión de los servicios a los sectores de

que mantenían los legisladores nacionales del partido oficialista y el Ministro de Economía.⁵⁴ En este contexto, los entes reguladores sufrían fuertes críticas por la falta de claridad en el manejo de los fondos asignados, el incumplimiento de las funciones y la falta de independencia del poder político.⁵⁵ En el Parlamento se presentaron numerosas propuestas de reestructuración del esquema de regulación de los servicios públicos privatizados en general y de los ferrocarriles en particular. Ninguna de las iniciativas de reformulación institucional prosperó y los esquemas de regulación siguieron sujetos a decisiones del Poder Ejecutivo.

Finalmente, prevaleció la lógica del ajuste fiscal que se concretó en el marco de la denominada segunda reforma del Estado.⁵⁶ Se unificaron los distintos entes de control de transporte en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. El nuevo organismo absorbería las tareas de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA). Meses después, al hacerse efectiva la fusión, se incluyeron también las tareas de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

Las capacidades institucionales: reglas de juego, organización y recursos para el control de los servicios

La CNRT es un organismo autárquico que actúa en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Tiene a su cargo la fiscalización y el control del transporte, competencias que debe desarrollar en función de objetivos de protección de los derechos de los usuarios, la promoción

menores recursos, los proyectos de rebalanceo de las tarifas telefónicas y una sucesión de accidentes de graves consecuencias cuyas responsabilidades nunca terminaron de aclararse.

⁵⁴ Cabe acotar que el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, había llevado adelante las privatizaciones y que los organismos reguladores habían quedado bajo su órbita.

⁵⁵ El diputado oficialista Humberto Roggero afirmaba que los entes “no han demostrado todavía que las funciones de control que ejercen se vean reflejadas en una baja de los costos a las empresas o un mejor servicio, atendiendo al presupuesto con que cuentan” y criticaba a la cartera económica, afirmando que “obviamente creemos que es imprescindible que los entes existan para controlar a las empresas privatizadas, pero tienen que ser eso y no una máquina a través de la que el Ministerio de Economía recauda multas y los fondos van a tesorería y no al control efectivo” (*Ambito Financiero*, 9 de enero de 1996).

⁵⁶ Decreto 660/96, 27 de junio de 1996. Estableció, entre otras medidas, una reducción del número de organismos del Poder Ejecutivo nacional que se cumplió sólo parcialmente.

de la competitividad en los mercados de las modalidades de transporte que comprende, la mejora de la seguridad, operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado de los sistemas de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga.

La dirección de la CNRT es ejercida por un directorio de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo “entre personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia” que duran cinco años en sus cargos. Pese a esta intención de otorgar un perfil eminentemente técnico y profesional, quien fue designado para ejercer la presidencia del organismo no contaba con antecedentes en el área de transporte.⁵⁷ Uno de los primeros impactos de la reunificación de los organismos fue el intento de realineamiento político que se concretó mediante la cesantía de todos los directores que habían sido designados durante la gestión del anterior ministro de Economía.

Del directorio dependen siete gerencias, entre ellas la gerencia de concesiones ferroviarias, cuya responsabilidad primaria es la coordinación y control del cumplimiento de los contratos de concesión.⁵⁸ La estructura orgánica de la Comisión alberga un conjunto de imprecisiones y falta de delimitación de tareas entre las distintas unidades gerenciales que se suman al hecho de que esta estructura formal —con sus particularidades—⁵⁹ no es la única que organiza la gestión. La definición de competencias suele ser alterada por decisiones políticas que en algunos casos pasan por sobre las líneas de autoridad formales⁶⁰ y, en otros, interrumpen la relación entre los distintos niveles jerárquicos.⁶¹

⁵⁷ Cabe señalar que se suprimió la instancia de concurso de antecedentes para la selección de los directores, instancia que existía en la CNTF.

⁵⁸ El cumplimiento de los contratos de concesión supone, entre otras tareas, controlar la ejecución de los subsidios otorgados por el Estado, proponer al directorio la aplicación de sanciones a las empresas, vigilar el cumplimiento de los planes de inversiones (Decreto 1388/96). Para llevar a cabo estas funciones, la Comisión tiene facultades de requerir información, realizar inspecciones, aplicar sanciones. Una de las incorporaciones más llamativas del nuevo organismo fue la del funcionario a cargo de esta área, que se había desempeñado anteriormente en varias de las empresas que debía controlar.

⁵⁹ No están asignadas las competencias más allá del primer nivel del organigrama y no está definida la planta de puestos del organismo. Por ejemplo, la estructura formal no contempla la mesa de entradas, aunque de hecho existe. La imprecisión formal impide la resolución de problemas que pudieran suscitarse, ya que no está establecida la línea jerárquica de esta unidad.

⁶⁰ Por ejemplo, la aprobación de los planes de inversión que ejecutan las empresas concesionarias con subvención estatal comenzó a ser derivada a técnicos afines a la nueva conducción de la CNRT, quitándole tal atribución al gerente de concesiones ferroviarias, quien había sido designado durante la gestión del ministro Cavallo.

⁶¹ Técnicos entrevistados manifestaban que, tras el cambio institucional, “tienen menos llegada” a las autoridades que asumieron la conducción del organismo tras su unificación. Las nuevas autoridades estaban menos predisuestas a tener en cuenta la información que surge

La unificación institucional no estuvo acompañada de un esfuerzo de integración de las tareas de fiscalización de los medios de transporte automotor y ferroviario, perdiendo la oportunidad de poder afrontar en mejores condiciones los problemas que trascienden los límites de los subsectores (Brasileiro y Aragão, s.f.), a pesar de que varios grupos económicos participan en ambos.

La planta permanente de personal de la Comisión es muy reducida y se complementa con un considerable número de contratados y de personas en comisión de otros organismos. Las tareas que desarrolla el personal de planta, los contratados o el personal en comisión no están diferenciadas según algún criterio técnico, sino que dependen de las posibilidades de ir cubriendo necesidades con escasos recursos. El personal carece de estabilidad en sus puestos. Esta situación, además de comprometer la independencia de criterio, produce una alta rotación de personal que impide el desarrollo de programas de capacitación.

A diferencia del resto de los organismos de regulación de los servicios públicos básicos, que elaboran su propio presupuesto, esta Comisión no manejaba un presupuesto independiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos en el que estaba encuadrada. La elaboración de éste está a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio. El resultado de la falta de autonomía de decisión se tradujo en sucesivos recortes. Para 1995 se había dispuesto de 7.9 millones de pesos reducidos a 6.3 para 1996. Si bien en 1997 los recursos aumentaron a 13.3 millones, para ese momento se incrementaron las competencias del organismo, incluido el control del autotransporte. Durante 1998 el organismo obtuvo 15.3 millones y sufrió una nueva reducción en 1999 al recibir 14.5 millones.

Los criterios de control

Las normas estrictamente técnicas que regulan el funcionamiento de los ferrocarriles están muy atrasadas en comparación con los estándares internacionales en materia de mantenimiento preventivo y programado de los bienes. La CNRT también lleva a cabo inspecciones en el exterior de sistemas y materiales que los concesionarios importan. Este criterio resulta costoso y menos eficaz para el organismo que la

de las inspecciones y auditorías que estos técnicos realizaban que las anteriores conducciones de la CNRT y la UCPRF.

opción de realizar estudios generales y sistemáticos que le permitieran conocer las características de los sistemas y materiales más modernos y evaluar sobre esa base las adquisiciones que hacen los concesionarios.

El desmembramiento de los equipos técnicos limitó las posibilidades de hacer inspecciones de seguridad. Por la misma razón, tampoco existe una estadística de seguridad y los datos con que se cuentan son estimaciones. Cabe señalar que lo referido a seguridad es uno de los aspectos postergados por la inversión empresaria. Otra área descuidada es la del mantenimiento de los bienes colaterales concedidos. En el caso de los servicios interurbanos esto se tradujo en pérdidas de patrimonio importantes por el abandono de instalaciones fijas, terrenos e inmuebles.

Para monitorear los aspectos relativos a la calidad del servicio, inspectores de la CNRT realizan visitas periódicas en las que se controla la limpieza de las estaciones, el cumplimiento de horarios y frecuencias, el estado de los trenes, la presencia del personal requerido.

El control de las tarifas —que la teoría reconoce como la principal tarea de los organismos de regulación— es especialmente complejo. El sistema de fijación de tarifas en los servicios ferroviarios está apoyado en un esquema de tipo *costo plus*. Sin embargo, el criterio no está establecido con exactitud y, de hecho, las modificaciones de los cuadros tarifarios resultan de arduas negociaciones conducidas por las autoridades políticas por fuera de la Comisión, en las que entran en juego tanto los subsidios que reciben los operadores como la sensibilidad y repercusión pública del tema.

En términos generales, la falta de precisión normativa respecto del control se ha traducido en criterios *sui generis* de monitoreo según las áreas de que se trate. Mientras algunos inspectores consideran que “deben estar todo el tiempo detrás del concesionario”, otros piensan “que la responsabilidad de funcionamiento es del concesionario”. Los propios funcionarios reconocen que la carencia de criterios rectores opera como una fuerte limitación para realizar los controles. Esta apreciación es congruente con la aparente contradicción entre la sistematicidad y pericia técnica con la que trabajan los inspectores y el funcionamiento general de la Comisión, fuertemente cuestionado en numerosas oportunidades. Se podría presumir que la rigurosidad y precisión de los controles se licúan al interior del organismo que, más allá de las formalidades, no ha asumido una voluntad política de ejercicio del control y de orientación a través de sistemas de incenti-

vos del desarrollo del transporte ferroviario y su coordinación con otros medios, dejando amplios espacios de discrecionalidad a los operadores.

La información para el control

La existencia de mecanismos que garanticen la provisión de información fidedigna, tanto en lo que se refiere al funcionamiento de los servicios como a la gestión del regulador es un punto clave para amortiguar las asimetrías existentes entre los actores del sistema, originadas en la capacidad diferencial de acceder y manipular información. En el caso de la CNRT, el margen para que se produzcan asimetrías de información se potencia por la imprecisión normativa que existe respecto de las atribuciones que tiene el organismo para requerir información.

La mayor parte de la información para el control es elaborada por las propias empresas y auditada por inspectores de la CNRT. Pese a la atribución formal que tiene el organismo para “solicitar información y documentación de las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el debido cumplimiento de la fiscalización”, éstas no siempre cumplen exhaustivamente con tal obligación y no existen mecanismos concretos para obligarlas a hacerlo. Por otra parte, esta atribución de carácter general no se traduce en la asignación de competencias específicas a las gerencias que tienen a su cargo los diversos aspectos del control (gerencia de concesiones ferroviarias, gerencia de calidad y prestación de servicio, gerencia de control técnico y gerencia de seguridad en el transporte). Finalmente, la Comisión no dispone de información precisa sobre la estructura de costos de las empresas, insumo básico para establecer los cuadros tarifarios en un esquema de reajuste de tipo *costo plus*.⁶²

El ejercicio efectivo del control no depende, sin embargo, de la mera posesión de la información, sino de un conjunto más amplio de factores. Es verosímil la hipótesis de que el ente regulador —contando con un cúmulo importante de información— tome decisiones favorables a los intereses empresarios. Desde esta perspectiva, el problema de la información se amplía y se inscribe dentro de la cuestión más general de la rendición de cuentas de los organismos de regulación, la cual permite

considerar que la problemática de la provisión de información atañe no sólo a la relación entre regulador y regulado, sino también a las relaciones que involucran a los usuarios, quienes en materia de información están en clara desventaja tanto respecto de la empresa como del organismo de regulación. Si bien esto es un problema que aqueja a la mayoría de los esquemas de regulación de los servicios públicos privatizados en Argentina, la CNRT se caracteriza por una reducida presencia pública si se la compara con otros organismos de regulación. Hasta el momento, no se han realizado campañas de difusión de la existencia de la propia Comisión ni de los mecanismos a los que pueden recurrir los usuarios.⁶³ No existe una reglamentación unificada que determine niveles de calidad de servicio exigibles.⁶⁴ En estrecha relación con esta falta de rendición de cuentas pública, está la débil protección con que cuentan los usuarios. Los objetivos de defensa de sus derechos son abstracciones, cuya concreción depende de la posibilidad de que se traduzcan en mecanismos y procedimientos específicos y de la existencia de recursos acordes con los requerimientos de gestión de éstos. En el caso que nos ocupa, a diferencia de otros servicios, no existe una reglamentación unificada que estipule derechos y obligaciones de usuarios y proveedores. Tampoco se ha previsto un mecanismo obligatorio de convocatoria a audiencias públicas para la discusión de aspectos del servicio de gran impacto público. Por otra parte, la unificación de la CNTF y la CoNTA implicó la eliminación de la gerencia de atención al usuario que tenía la primera. A esta falta de canales institucionales se le suma la falta de acciones de medición de la opinión de los usuarios. Desde la creación de la Comisión sólo se han realizado sondeos entre los usuarios del autotransporte y en el caso de ferrocarriles sólo existen datos difundidos por las propias empresas.⁶⁵

⁶³ Es necesario aclarar que, aunque se trata del mismo organismo, la presencia pública en el sistema de autotransporte es mayor que la que se verifica en el caso de los ferrocarriles. Se puede atribuir esta disparidad a una “herencia” de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) que tenía una política de difusión hacia los usuarios.

⁶⁴ Los estándares de calidad están establecidos en cada contrato de concesión. El resultado previsible es una amplia disparidad en la calidad de los servicios en un marco de incertidumbre acerca de los estándares exigibles.

⁶⁵ El completo incumplimiento de estas disposiciones en el caso de los ferrocarriles vuelve casi ocioso acotar que la normativa no especifica las formas de consolidar la información proveniente de la opinión de los usuarios con la que surge de las tareas de fiscalización realizadas por la gerencia de control técnico, que permitirían verificar la medida en que los grados de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos se traducen en mejoras en la calidad de las prestaciones que reciben los usuarios.

⁶² Cabe señalar que la falta de información al respecto también fue origen de numerosas controversias en torno de los precios reales de las inversiones subsidiadas por el Estado.

La aplicación de sanciones

Una de las ausencias más significativas es la de los procedimientos para la sanción de incumplimientos por parte de los operadores. No existen mayores precisiones formales acerca de las atribuciones de las distintas unidades organizativas para el reconocimiento de situaciones irregulares que podrían ser sancionadas. Tampoco se han especificado escalas de sanciones que se puedan aplicar según la magnitud de la deficiencia cometida, lo que en la práctica lleva a que se constaten las irregularidades, pero no pueden aplicarse multas por falta de reglamentación.

Las sanciones que correspondía aplicar por incumplimientos en los planes de inversión en general no se concretaron, porque los concesionarios cuentan con mecanismos que les permiten diferir o eludir el pago o —según lo expresaban funcionarios de la propia Comisión— llegan a acuerdos con niveles políticos de las áreas de transporte y economía.⁶⁶ Las modificaciones contractuales, impulsadas a partir de 1996 para declinar las obligaciones de inversión establecidas inicialmente, es el ejemplo más claro de esta capacidad que tienen las empresas.

En el caso específico de los servicios metropolitanos subsidiados por el Estado, la evaluación de los niveles de cumplimiento de las inversiones y la sanción de los incumplimientos hallaba dificultades porque —aunque no se reconociera oficialmente— el Estado registraba atrasos en el pago de los subsidios. Los concesionarios aducían estas demoras como causas de sus faltas.

En otro orden, las críticas por los incumplimientos generalizados de las inversiones por parte de todos los operadores fueron respondidas por las empresas aduciendo que las obras se habían realizado a precios inferiores y admitiendo casi abiertamente que los planes de inversión aceptados por el gobierno y comprometidos en los contratos habían sido sobrevaluados a efectos de la presentación en las licitaciones.⁶⁷ Este argumento pone al descubierto una limitación derivada de la propia operación de la privatización para garantizar la efectiva fiscalización del cumplimiento de los compromisos contractuales.

⁶⁶ Por ejemplo, un atraso en el pago por parte de Buenos Aires al Pacífico, que era suficiente como para rescindir el contrato, no originó sanciones, porque la evaluación positiva de la gestión de la empresa llevó a la conducción política de la CNTF a otorgar mayores plazos para regularizar la situación (*Clarín*, 11 de junio de 1995). Según los datos fragmentarios disponibles acerca del tema, en ningún caso se logró que las empresas hicieran efectivo el pago de las multas aplicadas.

⁶⁷ *Página 12*, 17 de mayo de 1995.

De los problemas teóricos a las prácticas regulatorias en Argentina

La economía de la regulación admite la necesidad de intervención estatal cuando el mercado falla, pero señala también que existen fallas del Estado, originadas en el hecho de que éste no siempre actúa orientado por el interés público (Brasileiro y Aragão, s.f.). Concretamente, cuando el Estado actúa como regulador, los organismos especializados enfrentan dos problemas típicos que comprometen la eficacia de la regulación. El primero de ellos es la falta de autonomía respecto del poder político. La autonomía alude al desempeño de funciones técnicas sin injerencia de intereses políticos de corto plazo del gobierno en turno, ya que las decisiones técnicas en materia de servicios públicos condicionan la oferta del servicio en el largo plazo (Thury Cornejo, 1995). La breve historia de los organismos de regulación de los ferrocarriles brinda pruebas suficientes que cuestionan esta independencia. Los recambios de autoridades, los recortes presupuestarios, su falta de participación en la renegociación de los contratos y las reestructuraciones organizativas son algunos de los ejemplos más espectaculares, aunque en la gestión cotidiana del organismo pueden hallarse signos que apuntan en el mismo sentido: los funcionarios de la Comisión están estrechamente sujetos a no contradecir los criterios políticamente fijados en los controles que realizan, en el conocimiento de que ponen en riesgo su fuente de trabajo.

Desde un punto de vista teórico, la independencia política de los organismos regulatorios se reconoce indispensable en agencias que toman decisiones cuasi judiciales (cuando fijan precios, especificaciones técnicas o aseguran el debido proceso ante conflictos) y constituye un resguardo para los inversionistas contra posibles arbitrariedades gubernamentales (Brasileiro y Aragão, s.f.). La prescripción se basa en el supuesto de que los políticos, a impulso de sus intereses inmediatos, tienden a extralimitarse en sus exigencias, poniendo en peligro la rentabilidad y el marco de seguridad jurídica de las empresas reguladas.

El fenómeno teóricamente opuesto a la falta de independencia política es la captura por parte de las empresas reguladas. Este problema se origina en la mayor disponibilidad de recursos técnicos y profesionales con que cuentan las empresas, su mayor capacidad de organización en comparación con la propia agencia estatal y en la frecuencia y fluidez de los contactos que tienen con los funcionarios públicos a cargo de las tareas que llevan a que éstos sean más receptivos a los argumentos de las empresas, con el aliciente de un empleo remunerado en la

industria regulada, una vez concluido su paso por la función pública (Bitrán y Saavedra, 1993). En el caso que nos ocupa, existen incentivos suficientes para la captura por parte de los regulados en la medida en que la debilidad institucional de la Comisión favorece la posibilidad de incidencia de los propios operadores sobre lo que se considera niveles adecuados de servicio. En otro orden, la precariedad laboral que amenaza a los funcionarios reguladores alienta la búsqueda de empleos en las empresas reguladas, aumentando el riesgo de evaluaciones benevolentes destinadas a tal fin. El incumplimiento de los contratos, la falta de sanciones, la aceptación de flexibilización de las obligaciones empresariales unida a la desprotección de los usuarios son fuertes indicadores de la permeabilidad que ha existido hacia las empresas reguladas.

En el caso de la CNRT, la evidente dependencia respecto del poder político no ha sido obstáculo para la existencia de canales de influencia empresarial en la regulación de los servicios. Es gráfico en este sentido que inspectores entrevistados se refieran a las presiones políticas que sufren diciendo que: “no se puede tocar a las empresas porque son los poderosos” y admitan que “en estas condiciones es difícil que se cumplan las funciones como corresponde [ya que] un inspector teme aplicar multas o sacar vagones de circulación porque los concesionarios van y dicen: ‘Me está haciendo esto’.” Parece producirse un fenómeno paradójico, que Vispo (1999) denomina “cooptación bifronte” y que alude a la captura del poder político por parte de las empresas, convirtiendo a la agencia reguladora en una instancia meramente formal. La paradoja no sería tal, si el análisis trasciende los límites técnico-organizacionales para tener en cuenta dimensiones político-institucionales que innegablemente están presentes en cualquier política estatal.

Para concluir

La estrategia de privatización de los ferrocarriles se presentó como la solución a un amplio conjunto de problemas, muchos de los cuales excedían los límites de la empresa Ferrocarriles Argentinos. A poco de formulada, comenzaron a hacerse presentes las tensiones entre objetivos técnicos, ideológicos, económicos y políticos, las cuales se agudizarían durante las diversas instancias de la implementación. A lo largo del proceso, quedaría más marcada la línea divisoria entre los aspectos que formaban parte del discurso legitimatorio de las políticas y los que irían guiando las medidas a través de las cuales la privatización

se concretó. Por sobre las definiciones iniciales de la cuestión, la secuencia de transferencia de los servicios fue el molde en el que se irían constituyendo los rasgos específicos de la gestión privada y de las nuevas relaciones entre el Estado, los operadores y los usuarios.

El reordenamiento de las prioridades a lo largo del proceso de implementación no supone, sin embargo, la eliminación del conflicto. Al contrario, las modalidades de resolución de los obstáculos para la transferencia de los servicios han resultado en impactos considerables para la etapa posterior. En la medida en que los resguardos del funcionamiento futuro de los servicios quedaron supeditados a las prioridades políticas del cronograma privatizador, las garantías de calidad de las propuestas, de solvencia de los futuros operadores y los reaseguros de cumplimiento de los contratos quedaron postergados por la convicción de que un aumento de las exigencias impediría transferir los servicios. La falta de rigor en el proceso de licitaciones favoreció presentaciones destinadas a ganar posiciones en los concursos sin suficiente sustento en cuanto a sus posibilidades de concreción, con la convicción de que podrían renegociarse durante la vigencia de la concesión (Thwaites Rey, Castillo y López, 1993).⁶⁸

En efecto, la mayor parte de los concesionarios incurriría en incumplimientos de las cláusulas contractuales desde el inicio de su gestión. Paradójicamente, los incumplimientos reforzaron la posición negociadora de los concesionarios, los cuales con “la fuerza de los hechos” lograron forzar la flexibilización de las exigencias iniciales. De modo similar a lo que había ocurrido durante los procesos de privatización, durante el periodo de gestión privada el gobierno se enfrentó a la disyuntiva de acceder a las demandas empresariales o aplicar con firmeza las pautas contractuales. En este caso, buena parte de los contratos debían haberse rescindido por la cantidad de incumplimientos acumulados, lo cual hubiera representado un serio problema para la continuidad del servicio y una más seria derrota política del programa de privatización. Así, en julio de 1997 se abrió formalmente la renegociación de todos los contratos de los servicios de carga, que terminó por tener en cuenta las demandas empresariales de supresión del canon y de eliminación de los planes de inversiones obligatorias fijados en los contratos iniciales.⁶⁹ En el caso de los servicios metropolitanos, aunque los subsidios estatales aseguran un piso de rentabili-

⁶⁸ Aunque los autores no se refieren específicamente a los ferrocarriles, sino que consideran los servicios privatizados en términos generales, el caso que nos ocupa es uno de los ejemplos más gráficos de esta especulación.

⁶⁹ Decreto 605/97.

dad, se dio lugar a la revisión de los contratos como forma de realizar las mejoras tendientes a cubrir la creciente demanda de servicios.⁷⁰ Se comprometieron nuevas obras a cambio de una importante extensión de los plazos de concesión y de fuertísimos aumentos tarifarios. Amén de la redistribución de beneficios en favor de los operadores que implican estas reformulaciones contractuales, la extensión de los plazos de concesión anula la amenaza de entrada de nuevos competidores al mercado, situación que, desde la teoría de los mercados disputables, implica perder la oportunidad de brindar incentivos para que el monopolio se comporte eficientemente (Brasileiro y Aragão, s.f.).⁷¹

A la vez, la dinámica de la relación Estado-concesionarios permite entender por qué la regulación fue un tema residual durante todo el proceso de transferencia de los servicios. Como hemos señalado, la constitución del esquema de regulación no fue el resultado de una planificación previa basada en criterios técnicos, sino el producto de una sucesión de decisiones fuertemente condicionadas por el contexto político. La constitución "por adición" del esquema institucional de regulación de los servicios es un dato no menor para explicar las debilidades que aquejan al organismo sectorial. A esta falta de consolidación institucional, se le suma la carencia de recursos para garantizar el cumplimiento de obligaciones por parte de los concesionarios, las cuales, por otra parte, no están claramente establecidas.

Estas debilidades permiten suponer que la creación de los organismos con competencias sobre los servicios privatizados respondió más al cumplimiento de una formalidad que a una voluntad de controlar la gestión privada. La pérdida del consenso con la privatización de servicios —y con la gestión gubernamental en sentido más general— que comenzó a percibirse a mediados de la década de los noventa, motorizó la recreación de las instituciones de fiscalización del sector. Así que se reemplazó un organismo *sui generis* por una Comisión a la que se le asignaron tareas clásicamente atribuibles a los entes de re-

⁷⁰ Decreto 543/97.

⁷¹ Al respecto, véase Carbajo y Estache (1996). Si bien los autores coinciden en señalar el problema de incentivos que resulta de las renegociaciones, señalan la dificultad que existe para especificar todas las condiciones contractuales en un contexto cambiante como es el argentino. Creemos, sin embargo, que esta explicación es una formalización técnica de un problema político. Existe una contradicción entre el apego estricto a la lógica mercantil y la justificación de una revisión de las reglas de juego cuando éstas son desfavorables para las empresas. Basta pensar en el caso contrario: el de una renegociación que fuera impulsada para recortar beneficios a los operadores y favorecer a los usuarios y/o al Estado. El carácter inverosímil de esta opción es una muestra del desequilibrio de poder que existe entre los actores involucrados en la prestación del servicio.

gulación y control de los servicios públicos. Esto no quiere decir que se hubiera consolidado un cambio de rumbo en materia de control. Poco tiempo después, las urgencias fiscales determinarían la primacía de la lógica del ajuste por sobre la del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Sin restar importancia a los aspectos técnicos de la regulación, consideramos que las deficiencias que presenta la institucionalidad regulatoria de los ferrocarriles se origina en definiciones implícitas acerca de los márgenes de libertad de los operadores privados, en la existencia de un espacio considerable para la incidencia de estos actores que salieron fortalecidos del proceso de reforma estatal y de la debilidad de su contraparte, los usuarios. Indudablemente, las capacidades de control de los organismos de regulación y su propia consolidación institucional están condicionados por los recursos humanos, técnicos y presupuestarios con los que cuentan (Oszlak, 1994), pero dependen fundamentalmente de definiciones políticas acerca de los límites que se impondrán al mercado en gestión de actividades de gran impacto público.

Referencias bibliográficas

- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993), "Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales", en E. Lahera, *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, Cieplan, Flacso, Foro 90.
- Boneo, H. (1984), "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema", en O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- Brasileiro, A. y J. Aragão (s.f.), *Agências regulatórias: que contribuições do (ao) setor de transportes no Brasil?*, mimeografiado.
- Brodkin, E. y D. Young (1993), "El sentido de la privatización: ¿qué podemos aprender del análisis económico y político?", en S. Kameran y A. Kahn (comps.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carciofi, Ricardo (1990), *La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Documento de Trabajo núm. 36, Buenos Aires, CEPAL.
- Carbajo y Estache (1996), *Railway Concessions- Heading Down the Right Track in Argentina*, Public Policy for the Private Sector, The

- World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network.
- Coloma, G. y P. Gerchunoff (1992), "Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina", en P. Gerchunoff (ed.), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Devlin, R. (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", en *Revista de la CEPAL*, núm. 49, Santiago de Chile, abril.
- Felder, R. y A. López (1999), "La regulación estatal ¿servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación de servicios públicos privatizados", *Realidad Económica*, núm. 163, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abril-mayo.
- Gerchunoff, P. (1992), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, segunda parte, Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas.
- Müller, A. (1994), "Tras la privatización. Las perspectivas del medio ferroviario argentino", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, núm. 134, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre.
- Muñoz, O. (1996), "Hacia el Estado regulador", en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Dolmen.
- O'Donnell, G. (1996), "Otra institucionalización", *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, núm. 5, Buenos Aires, invierno.
- Oszlak, O. (1994), "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP-Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. y R. Felder (1998), "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?", en A. Isuan y D. Filmus (comps.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Norma.
- Oztrak, O., R. Felder, K. Forcinito y H. Ouviaña (2000), *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, Programa de Posgrado, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, mimeografiado.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, núm. 1, Caracas.

- Przeworski, A. (1996), *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16 y 17 de mayo, mimeografiado.
- Reagan, M. (1987), *Regulation. The politics of policy*, Boston, Little, Brown and Company.
- Schamis, H. (1996), "Economía y política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización", en O. Muñoz, *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Dolmen.
- Thury Cornejo, V. (1995), "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos", *Revista de la Administración Pública*, núm. 207, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1995), "El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, Madrid, INAP.
- Thwaites Rey, M., J. Castillo y A. López, "El Estado y los ciudadanos usuarios. La regulación de los servicios públicos privatizados", *Realidad Económica*, núm. 129, Buenos Aires.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vispo, Adolfo (1999), *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Buenos Aires, Norma.

Fuentes documentales citadas

- Contrato de Concesión de FEMESA, mimeografiado, s.f.
- Dromi R. (1989), "La reforma del Estado. Privatizaciones y concesiones", *Leyes, decretos y resoluciones para la reforma del Estado*, Buenos Aires, AMFIN.
- Leyes, decretos y resoluciones referidas a la reforma del Estado, privatizaciones y reestructuración de ferrocarriles.*
- Makón, M. (1994), *El proceso de privatización en Argentina*, IX Conferencia Internacional Anual de Administración Financiera, Washington, 22-24 de septiembre, mimeografiado.
- Memorandum de entendimiento. Reestructuración de ferrocarriles argentinos* (FA) (1990), mimeografiado.
- Menem, C. y R. Dromi (1990), *Reforma del Estado y transformación nacional*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración.

Natale, A. (1993), *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires, Planeta.
Ley de Presupuesto Nacional, años 1994 a 1999.

Fuentes periodísticas citadas

Diario *Ámbito Financiero*.

Diario *Clarín*.

Diario *La Nación*.

Diario *Página 12*.

Revista *Rieles para la nueva era ferroviaria argentina*, Magazine
Satelital, Buenos Aires.

Revista *Mercado*.