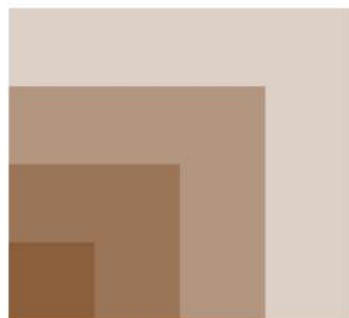




La empresa pública en la encrucijada: desafíos y desempeño del modelo estatal en los ferrocarriles metropolitanos de Argentina en el siglo XXI

Public Enterprises at a Crossroads: Challenges and Performance of the State Model in Argentina's Metropolitan Railways in the 21st Century

Verónica Pérez*

Palabras clave:

Ferrocarriles Metropolitanos

Privatización

Empresa Pública

Argentina

Resumen

Este artículo problematiza la empresa estatal tomando el caso de los ferrocarriles de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires, un servicio donde la experiencia fallida de su concesión a operadores privados propició la estatización de los servicios y que hoy se encuentra nuevamente entre las empresas sujetas a privatización. ¿Cuál fue la génesis de este retorno del Estado? ¿Qué problemas se propuso resolver? ¿Qué intereses se desplegaron en el marco del sistema? En suma, ¿cuál fue la lógica dominante del modelo de empresa estatal en el ferrocarril y cómo afectó su performance y las valoraciones de decisores públicos, trabajadores y personas usuarias sobre la gestión estatal? La metodología utilizada se basa en un estudio

* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Integrante del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte. Contacto: vperez@unsam.edu.ar

de caso instrumental sobre el sector entre los años 2015 a 2024. Para su construcción se utilizaron técnicas de análisis documental (normativas y prensa especializada), análisis de estadísticas oficiales, construcción de perfiles y trayectorias socio-ocupacionales de los presidentes de las empresas y entrevistas en profundidad a decisores públicos y trabajadores. También se implementó una encuesta a ciento noventa personas usuarias del ferrocarril en el mes junio de 2024, cuando ya se había planteado la privatización de un conjunto de empresas estatales.

Keywords:
Metropolitan Railways;
Privatization
Public Company
Argentina

Abstract

This article discusses the state enterprise by taking the case of the passenger railways in the Metropolitan Region of Buenos Aires, a service where the failed experience of its concession to private operators led to the nationalization of the services, but which today, is once again among the companies subject to privatization. What was the genesis of this return of the State? What problems did it propose to solve? What interests were deployed within the framework of the system? In short, what was the dominant logic of the state enterprise model in the railway and how did it affect its performance and the assessments of public decision-makers, workers and users on state management? The methodology used is based on an instrumental case study of the sector between 2015 and 2024. For its construction, the study employed techniques of documentary analysis (regulations and specialized press), analysis of official statistics, construction of profiles and socio-occupational trajectories of the presidents of the companies and in-depth interviews with public decision-makers and workers. A survey of one hundred ninety railway users was also carried out in June 2024, when the privatization of several state-owned companies had already been proposed.

Argentina transita nuevamente la senda de un intento refundacional de amplio alcance que incluye la reconfiguración de un campo económico con fuerte incidencia en el crecimiento económico y el bienestar social. La propuesta de volver a privatizar o concesionar un conjunto de servicios públicos de infraestructura que volvieron a ser gestionados por el Estado de forma directa luego de experiencias fallidas de operación privada, y en algunos casos traumáticas para la población, invita a revisitar la historia reciente del sector. La relativa vacancia de estudios de caso sobre la gestión estatal de empresas de servicios públicos durante los últimos años en Argentina, reafirman el interés.

Este artículo problematiza la empresa estatal tomando el caso de los ferrocarriles de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires, un servicio cuya operación fue transferida a operadores privados durante el auge neoliberal de los años noventa y que luego de recurrentes transformaciones en las formas sociales de organizar su prestación, hoy se encuentra nuevamente y de forma casi plena, a cargo de una empresa estatal. ¿Cuál fue la génesis de este retorno del Estado en el sector? ¿Qué problemas se propuso resolver? ¿Qué intereses se desplegaron en el marco del sistema? En suma, ¿cuál fue la lógica dominante del modelo de empresa estatal en el ferrocarril y cómo afectó su performance? Finalmente, ¿cuáles son las valoraciones de decisores públicos, trabajadores y usuarios de los servicios sobre la reciente experiencia de gestión estatal en los ferrocarriles y en qué medida estas habilitan un nuevo cambio de rumbo en el horizonte cercano?

Para responder estas preguntas el trabajo se basó en un estudio de caso instrumental¹ sobre el sector ferroviario entre los años 2015 a 2024, a partir de la utilización de técnicas de análisis documental (normativas y prensa especializada), análisis de estadísticas oficiales del sector, construcción de perfiles y trayectorias socio-ocupacionales de los presidentes de las empresas y entrevistas en profundidad a decisores públicos y trabajadores. También se analizó una encuesta a pasajeros del ferrocarril que se implementó en el mes de junio de 2024, cuando ya se había planteado la privatización de un conjunto de empresas estatales. La encuesta se realizó en la estación terminal de Constitución, una de las de mayor circulación, sobre ciento noventa casos.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se describe la imbricada relación entre Estado y servicios públicos de infraestructura. En el segundo, se relata sucintamente el proceso de creciente intervención estatal en los servicios ferroviarios de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), hasta el momento de su reestatización casi plena en 2015. El tercer acápite analiza el nuevo modelo ferroviario atendiendo al lugar que ocupa dentro de ese entramado la empresa

1 Merlinsky, 2008.

estatal. En el cuarto se cambia de escala y se describe el desempeño de esta última, atendiendo a variables relevantes para el análisis de la empresa pública como pasajeros transportados, costos, ingresos, subsidios y calidad de la prestación. El artículo finaliza con algunas reflexiones de cara a los desafíos emergentes en el marco del contexto abierto de reprivatización de los servicios.

Estado y servicios públicos de infraestructura

El desarrollo de las sociedades modernas tiene a los servicios públicos de infraestructura² como uno de sus elementos estructurantes. Su incidencia directa en el crecimiento económico y el bienestar social los convierte en función estructural de los Estados nación confiriéndoles, a la vez, un carácter político que explica que las decisiones acerca de su desarrollo constituyan materias de interés público propias del quehacer de los Estados.³ En esta dirección, su provisión eficiente es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo.⁴

Las características económicas de los servicios de infraestructura son una de las principales razones que sostienen los argumentos a favor de una participación activa de los Estados en este sector. Refiere Bohem⁵, siguiendo a Stiglitz, que es necesario enfatizar que el problema de las fallas de mercado es real. Se trata de servicios cuyas infraestructuras demandan cuantiosas inversiones con tasas de retorno de muy largo plazo y concentración en el tiempo, y que además presentan economías de escala y alcance. Estos atributos promueven la formación de monopolios naturales, lo que habilita la regulación por parte del Estado y las discusiones acerca de qué y cómo regular. Las externalidades que provoca su producción constituyen una razón adicional en la construcción de un acuerdo generalizado⁶ sobre la necesidad de que los Estados intervengan en distintos momentos y aspectos de los procesos productivos, mediante variadas formas y tópicos de regulación.

El desarrollo de innovaciones tecnológicas a ritmo creciente en las últimas décadas del siglo XX afectó algunas características económicas de estos servicios. Principal-

2 Agua y saneamiento, energía (electricidad y gas), transporte y telecomunicaciones.

3 Solanes, 1999; Rozas Balbontín y Hantke-Domas, 2013.

4 Rozas y Sánchez, 2004.

5 Bohem, 2005.

6 La noción de acuerdo generalizado no excluye la existencia de posiciones contrarias a la necesidad de regulación por el Estado. Un caso extremo es el de la escuela austriaca de economía. Para un detalle de los argumentos en contra de la intervención del Estado se puede consultar Di Lorenzo, 1993.

mente, algunas de las bases estructurales de la conformación de monopolios naturales se debilitaron, aunque no de manera uniforme dada la especificidad de cada infraestructura. Estas transformaciones y su lectura conceptual⁷ promovieron reformas de desregulación y privatización en países de Europa y América Latina. En este contexto, en los casos donde la competencia en el mercado no era viable, se estimuló la competencia por el mercado introduciendo las concesiones de servicio público.⁸ Sin embargo, no todos los servicios de infraestructura presentan la misma susceptibilidad al cambio tecnológico⁹, ni idéntica permeabilidad para configurarse como mercados con condiciones de funcionamiento más cercanas a la competencia, lo que mantuvo presente la idea de que la regulación estatal constituye una necesidad para solucionar problemas de eficiencia propias de mercados imperfectos.¹⁰

La articulación entre los cambios tecnológicos acontecidos y la hegemonía ideológico-política neoliberal durante las últimas décadas del siglo XX, también involucró transformaciones en la noción de servicio público, dada su imbricación conceptual con los roles y alcances de los Estados. En términos esquemáticos, las nociones propias del derecho francés dieron paso a la expansión de una perspectiva más cercana a la idea de utilidad pública, propia del derecho estadounidense.¹¹ Con este pasaje se debilitó el concepto tradicional de servicio público, definido como actividad asumida por el Estado por razones de orden social y económico, es decir, apoyada en el interés público, la interiorización administrativa de la actividad, la exclusión de la iniciativa privada y su carácter monopolístico.¹² La mónada que durante muchos años

7 Uno de los principales cuerpos de ideas que sustentaron la desregulación de los mercados fue aportada por la teoría de los mercados disputables desarrollada por Baumol, Panzar y Willing en 1982. Esta sostiene que, en mercados no naturalmente monopolísticos, la sola posibilidad de ingreso a la industria de un competidor es factor suficiente para ordenar el mercado, lo cual induce a que las firmas se comporten de modo análogo al que si estuvieran en un mercado de competencia perfecta. Este supuesto sustentó la idea de que resultaba posible y conveniente suprimir las acciones regulatorias. (Rozas Balbontín y Hantke-Domas, 2013, p.20).

8 Rozas y Sánchez, 2004, p.13.

9 Solanes, 1999.

10 Rozas y Sánchez, 2004.

11 En el modelo de interés público que fuera dominante en las sociedades europeas, el interés público no puede ser perseguido y definido por personas privadas, por lo que es necesario que un ente superior defina y gestione las consecuencias del bien público. En cambio, en el modelo de interés común, dominante en los Estados Unidos, la prestación de servicios está encomendada a personas privadas, las cuales, en régimen de competencia, persiguen la satisfacción de su propio interés, al tiempo que el de sus clientes y el de la comunidad en general. (González Moras, 2004).

12 Rebollo, s/d.

había configurado al servicio público como empresa pública y de propiedad estatal, entró en crisis.

En este marco y al calor de las recomendaciones propagadas por los organismos internacionales de crédito, se implementaron programas de privatización de empresas públicas en numerosos países. No obstante, como señala Thwaites Rey¹³, el ritmo, el alcance y la forma que asumieron estos procesos no fue idéntico, atento a que la materialización local de las ideas globales depende de la estructura social y política de las sociedades, de las relaciones de fuerza entre las distintas clases de capitalistas que las conforman, así como también, del estado de las empresas al momento de producirse las transferencias. En Latinoamérica este proceso asumió varias semejanzas en la retórica y muchas diferencias en lo práctico.¹⁴

Argentina fue uno de los países de la región donde las privatizaciones se llevaron adelante con mayor celeridad, expansión¹⁵ y profundidad. Las transformaciones acaecidas en el campo de los servicios públicos de infraestructura dieron espacio a la configuración de modelos de producción de carácter híbrido,¹⁶ en los que el Estado mantuvo la propiedad estatal sobre las principales infraestructuras y diferentes grupos privados las recibieron en concesión para la operación de los diferentes servicios. Pese a una imagen difundida de “retiro del Estado”, en el escenario post reformas las funciones estatales en la prestación de estos servicios abarcaron aspectos centrales. Más que un retiro se trató de una redefinición de funciones, conforme al rol estructural del Estado en este sector de actividad. En primer lugar, el Estado se reservó la planificación y determinación de las principales políticas sectoriales, un papel excluyente en la fijación de precios, cobertura y calidad de los servicios (componente activo de la regulación), así como también su intervención en la conformación de las estructuras de mercado y de propiedad del capital (componente antimonopólico).¹⁷ El

13 Thwaites Rey, 2017.

14 Mientras la mayoría de los países privatizó las empresas de telecomunicaciones, Colombia, Costa Rica y Uruguay no lo hicieron. En Perú, no se incluyeron el transporte, los servicios de saneamiento básico y una gran proporción de agricultura y petróleo. Chile retuvo empresas públicas en sectores clave, como cobre, petróleo, bancos, servicios postales, ferrocarriles y puertos. Uruguay fue el país que menos privatizaciones implementó. (Thwaites Rey, 2017).

15 En Argentina fueron concesionados todos los servicios públicos domiciliarios, además del transporte ferroviario de cargas y pasajeros, el aerocomercial, las vías navegables troncales, los aeropuertos, la red vial, el correo postal, entre otros.

16 Wright, 2010.

17 Para un análisis más detallado de la regulación del componente activo y monopólico consultar Forcinito y Nahón, 2005.

control y fiscalización de los servicios se planteó a partir de la creación de novedosas organizaciones denominadas entes de regulación y control. Finalmente, y no menor, el financiamiento para el desarrollo de las actividades continuó siendo unas de sus funciones principales, tanto en obras de infraestructura como en subsidios directos.

Entrado el siglo XXI, las experiencias fallidas de muchas concesiones de servicio público concretadas durante la etapa de auge neoliberal promovieron el retorno de la gestión estatal en diferentes sectores de actividad, entre ellos, el ferroviario.¹⁸ En Argentina se crearon empresas en los ámbitos del correo, agua y saneamiento, transporte ferroviario, transporte aerocomercial y distribución de gas. Estas empresas asumieron la forma jurídica de sociedades del Estado, sociedades anónimas o sociedades mixtas con mayoría estatal.

Pese a estas transformaciones, los diagramas institucionales que habían sido creados en el marco de las concesiones con el objeto de dotar al Estado de herramientas de regulación, control y fiscalización, se mantuvieron prácticamente sin modificaciones, abriendo espacio a la emergencia de tensiones entre distintas organizaciones dentro del propio Estado. En el apartado siguiente se ofrece una breve reseña del proceso de creciente intervención del Estado en la operación de los servicios, con el propósito de situar el contexto de resurgimiento de la empresa estatal.

El sinuoso retorno estatal al ferrocarril metropolitano

La red ferroviaria metropolitana de pasajeros es una de las más importantes de América Latina.¹⁹ Transporta poco más de trescientos treinta millones de pasajeros pagos por año en más de ochocientos km de vías y siete líneas de servicios. En el año 2019 concentraba el 5% de los viajes diarios que se realizaban en el Área Metropolitana de Buenos Aires y participaba en el 13% de los viajes que involucraban más de una etapa.²⁰ Pese a su baja incidencia en el total de viajes que se realizan en la región, su importancia para la movilidad de las personas se debe a

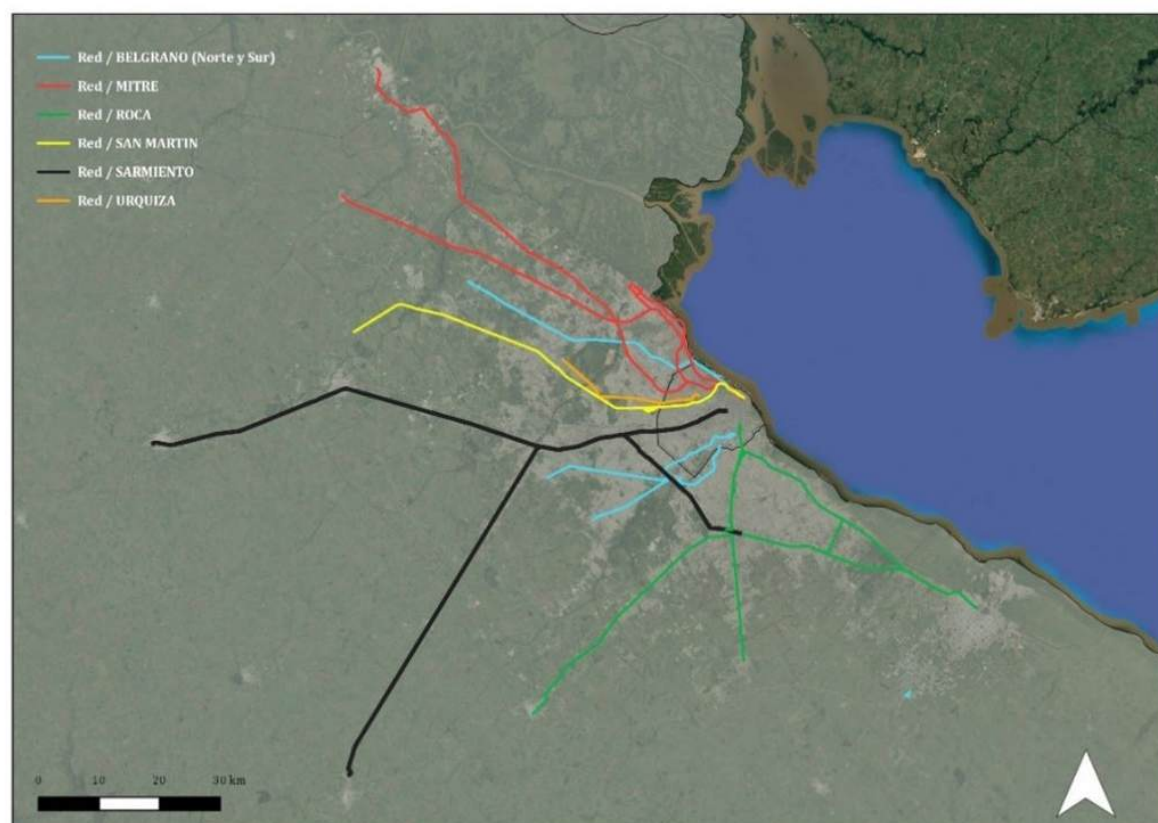
18 Varios países transitaron la misma experiencia. Incluso en Gran Bretaña, cuna de las privatizaciones y donde el modelo de gestión privada en el sector fue uno de los más radicales, en 2018 el gobierno revocó la concesión de Virgin Trains East Coast y otorgó la operación a una empresa estatal (London North Eastern Railway, LNER), controlada por el Departamento de Transporte. Recientemente, hizo esto con la operadora ferroviaria Northern Rail.

19 En la región hay siete países que cuentan con servicios ferroviarios de pasajeros suburbanos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela. El mayor transportador es San Pablo que en 2018, movilizó 863,3 millones de pasajeros. Kohon, 2022.

20 Anapolsky, 2020.

su mejor relación entre distancia y tiempos de viaje, y en que su principal motivo de uso es el de traslados que tienen por destino el trabajo. A escala ampliada, sus virtudes para el bienestar del conjunto de la sociedad se observan principalmente en que ofrece beneficios públicos significativos, incluyendo ahorros sustanciales que regresan hacia todos los niveles del gobierno y de ciudadanos individuales, en forma de reducción de la congestión y de la contaminación, disminución de los accidentes y mejor planificación del espacio.²¹ En la actualidad el Estado opera prácticamente la totalidad de la red, con 5 líneas de servicios a su cargo (San Martín, Roca, Belgrano Sur, Sarmiento y Mitre) que transportan el 85% de los pasajeros que utilizan este servicio. Este predominio de la operación estatal en los ferrocarriles metropolitanos es un rasgo que comparte con el resto de los países de la región, donde de los 21 servicios existentes solo 5 son de gestión privada.²²

Mapa 1. Red ferroviaria de transporte de la RMBA. 2023



Fuente: Ministerio de Transporte, 2023.

²¹ TIC y Transporte, 2017.

²² Kohon, 2022.

La Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) fue creada en el año 2008 junto a la Administradora de Infraestructura Ferroviaria (ADIFSE).²³ En el año 2004 el gobierno decidió la rescisión del contrato de la línea San Martín y tres años más tarde de las líneas Roca y Belgrano Sur, hasta entonces a cargo del concesionario Metropolitano S.A. La operación de estos servicios fue otorgada a los concesionarios remanentes del sistema (Trenes de Buenos Aires, Ferrovías y Metrovías) que confluyeron en un nuevo modelo para la operación de los servicios denominado Unidad de Gestión Operativa de Emergencia (UGOFE). Pese a las dificultades de su funcionamiento²⁴ este modelo de gestión volvería a utilizarse en el año 2013 con motivo de la rescisión de los contratos al concesionario Trenes de Buenos Aires, hasta entonces a cargo de las líneas Sarmiento y Mitre. En esta oportunidad, el factor precipitante de la decisión estuvo centrado en las consecuencias políticas anticipadas por el gobierno ante la ocurrencia de uno de los accidentes ferroviarios más importantes de la historia del ferrocarril en Argentina, en el que murieron cincuenta y una personas. Pese al carácter pretendidamente transitorio de los modelos de emergencia, estos se mantuvieron por un largo período y convivieron con las empresas estatales creadas por ley en el año 2008 (Ley N° 26.352), aunque sin funciones.

Pasados cinco años desde su creación,²⁵ SOFSE asumió la operación directa de la línea Sarmiento (Resolución N° 1244/13 MyT) tras producirse otro accidente, esta vez en la estación Castelar, aunque de menor envergadura que el acaecido en la estación de Once. Mientras tanto, en el resto del sistema se implementó un modelo de gerenciamiento y las líneas que habían sido gestionadas por las diferentes unidades de emergencia se transfirieron a los concesionarios remanentes, pero ahora de forma diso-

23 Entre 2003 y 2010 se produjo un ciclo de ataques de pasajeros a instalaciones del ferrocarril. En siete oportunidades, los ataques derivaron en estallidos de hostilidad que duraron largas horas durante las cuales los pasajeros atacaron las instalaciones y a trabajadores de los servicios destruyeron boleterías y oficinas, prendieron fuego formaciones y oficinas y se enfrentaron con las fuerzas de seguridad intervinientes en los hechos. El estudio de la sociogénesis y desarrollo de estos hechos puede consultarse en Pérez, 2013.

24 Entre los principales problemas derivados de este modelo de gestión destacan los conflictos por el reparto de las obras entre las empresas que participaron del modelo en un marco de tercerización del mantenimiento con empresas propiedad de los concesionarios, la falta de transparencia en la utilización de fondos aportados por el Estado y la participación de sindicatos empresarios que precarizaron a trabajadores. Pese a estas condiciones, la calidad de los servicios mejoró. Para un análisis más detallado del período de las UGOFE se puede consultar Pérez y Rebón, 2017.

25 En el segmento interurbano la puesta en funciones de la empresa estatal fue anterior. Comenzó a prestar servicios en el año 2010, tuvo un proceso de fuerte expansión hasta 2015, un relativo achicamiento entre 2016 y 2019, y reinició su proceso de crecimiento luego de ese año y hasta el final del gobierno presidido por Alberto Fernández (2019-2023).

ciada. Benito Roggio Transportes, sociedad controlante de Metrovías, creó Corredores Ferroviarios para la operación de las líneas Mitre y San Martín, mientras que el Grupo Emepa, principal accionista de Ferrovías conformó Argentren para prestar los servicios de las líneas Roca y Belgrano Sur. A partir de estos cambios el Estado asumió mayores responsabilidades en detrimento del sector privado. Quedó a cargo del pago de salarios a los trabajadores y de los recursos económicos necesarios para el mantenimiento de la red, así como del pago de un canon a los concesionarios en concepto de gerenciamiento.

El regreso casi pleno del Estado en el sector se produjo en abril del año 2015 cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley de Ferrocarriles Argentinos (Ley N° 27.132) e incorporó a su gestión directa todas las líneas que funcionaban con acuerdos de gerenciamiento, quedando el modelo de concesión de los años 90 vigente solo en las dos líneas más pequeñas de la red (Urquiza y Belgrano Norte).

Esquema 1. Evolución de los modelos de prestación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1993-2015

Línea	1993-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
San Martín	Concesión Metropolitano				UGOFE				UGOFE				Corredores ferroviarios			SOFSE
Roca																
Belgrano Sur	Concesión Metropolitano				Concesión Metropolitano				UGOFE				Argentrem		SOFSE	
Sarmiento																Argentrem
Mitre	Concesión Trenes de Buenos Aires				UGOMS		SOFSE			Corredores ferroviarios		SOFSE				
Urquiza													UGOMS			
Metrovías																
Belgrano Norte	Ferrovías															

Fuente. Elaboración propia.

La Ley N° 27.132 declaró de interés público nacional y como objetivo prioritario del país una política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros, así como también de cargas. Esto incluía la renovación y el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria y la incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a la modernización y a la eficiencia del sistema. Esta política de reactivación estaba en marcha desde el evento de Once, cuya lectura política impulsó al gobierno a realizar la inversión más importante en la historia del ferrocarril.²⁶ Por su parte, la administración exitosa de la línea Sarmiento por parte del Estado fue uno de los elementos esgrimidos para justificar la medida, que lejos de una vocación estatizante, se basó, según palabras de la entonces Presidenta de la Nación, en la constatación de una mayor eficiencia económica de la empresa estatal.²⁷ Según informaba, para el año 2014, la línea Sarmiento, una de las que transporta la mayor cantidad de pasajeros, había aumentado sus costos de operación en un 17%, mientras que la línea San Martín lo había hecho en un 77%, la línea General Roca en un 27%, la Belgrano Sur, un 56% y la línea Mitre un 51%.²⁸

Esta breve reseña permite identificar un primer rasgo de la lógica que asumió la participación estatal en este período. La decisión del gobierno de reincorporar como función la prestación directa de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros fue el resultado de una lenta maduración. Cada paso hacia la consumación de este objetivo, que inicialmente no fue un horizonte para resolver las concesiones fallidas, fue inducido por la fuerza de los hechos y estuvo marcado por la urgencia de resolver demandas sociales que mostraban los límites de un sistema en permanente desequilibrio, producto del despliegue de lógicas que afectaron de manera decisiva la calidad de las prestaciones. El caso ilustra la heterogeneidad de factores que intervienen en la creación de empresas públicas y suma evidencia acerca de la falacia de reducir dicha participación a factores ideológicos.

La empresa estatal en el nuevo modelo ferroviario

La Ley N° 27.132 produjo una reorganización institucional del sector ferroviario a partir de la creación del holding Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE) ubicando bajo su estructura a las empresas SOFSE y ADIF, así como a la Sociedad Belgrano Cargas y Logística S.A. y más tarde a Capital Humano. Este modelo copiado

26 Kohon, 2019.

27 “Esto no es un problema de públicos o privados: es un problema de gestión y de administración, y no hay distinción” Palabras de Cristina F. de Kirchner en la Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2015.

28 *Ídem*.

del español quedó bajo la órbita del Ministerio del Interior y Transporte. Su función consistiría en coordinar las acciones de estas empresas y aprobar políticas, planes y programas tendientes al mejoramiento del ferrocarril, a partir de un directorio conformado por representantes de las distintas empresas ferroviarias (SOFSE, ADIF y BCyL, uno por cada empresa), de los gremios (dos), de los usuarios y de la Secretaría de Transporte (uno).

La nueva institucionalidad sumó complejidad a un organigrama de incumbencia ferroviaria caracterizado por la desorganización²⁹ y no resolvió problemas de coordinación de larga data. La creación de FASE como dispositivo institucional orientado en esa dirección no fue una condición suficiente para promover la generación de lineamientos consensuados de política que pudieran organizar las acciones intrasector. La dificultad de construir un consenso respecto al rumbo del ferrocarril puede inferirse, entre otros elementos, de la alta rotación de cargos en la primera línea de conducción. Desde su creación, pasaron por FASE doce presidentes en cuatro gobiernos y solo tres superaron los tres meses en el cargo (Anexo).

Esta discontinuidad resulta crucial para la debilidad estructural de ciertas organizaciones,³⁰ en particular porque afecta directamente la posibilidad de convertir recursos³¹ en capacidades. Siendo que las capacidades se definen con relación al alcance de un objetivo definido, que puede plasmarse en programas o planes, o también ser el resultado de acuerdos informales pero convergentes en su orientación general, esta capacidad desdibuja la misma definición de capacidad. Un funcionario de alto rango en FASE enfatizaba durante una entrevista la importancia de esta relación afirmando que, si bien el proceso de creciente intervención del Estado en el sector produjo un fortalecimiento de capacidades necesarias para atender necesidades postergadas (recursos técnicos y económicos principalmente), este fortalecimiento no mejoró las capacidades estatales. En su relato atribuye este obstáculo a los recurrentes cambios de gestión, no concurrentes en sus objetivos generales.

“[e]s un esquema de difícil conducción, porque no sabes cuánto vas a durar, no sabes cuánto podés planificar, ¿no? Por lo que yo diría, se recuperó, por ejemplo, mucha expertise técnica, pero esa expertise técnica es muy de nicho del que la utiliza”. (Funcionario SOFSE, 30 de julio 2024)

29 Bertranou, 2019.

30 Grimson, *et al.*, 2012.

31 Los recursos son condiciones necesarias, pero no suficientes para construir una capacidad. Wright, 2010; Acuña y Chudnovsky, 2013.

Este señalamiento apoya la hipótesis de Chibber³² quien en sus investigaciones sobre Estado y desarrollo atribuye jerarquía a la racionalidad estratégica del Estado (coordinación en función de una meta) por sobre las capacidades estrictamente burocráticas (técnicas, organizacionales, etc.):

“El problema es que la racionalidad burocrática formal solo puede asegurar que los funcionarios estatales cumplan con los deberes de su cargo; no puede hacer que los cargos mismos sean coherentes (...) Un Estado desarrollista ciertamente requiere la racionalidad formal que proporciona una cultura de cumplimiento de normas; pero, por encima de eso, requiere una racionalidad estratégica, que esté orientada hacia un fin particular”.³³

Resumiendo, en lo relativo a sus funciones específicas de coordinación, FASE fue un intento virtual de organizar la actividad. En esta dirección se expidieron organismos de control y fiscalización como la Comisión Nacional del Transporte la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.³⁴ La ausencia de racionalidad estratégica tiene su base en la falta de planificación de mediano y largo plazo, aspecto que, siguiendo a Rougier e Iramain, hace a la construcción misma del poder de intervención del Estado.³⁵

La alta rotación de cargos en las líneas de mando también puede revelar otros aspectos, además de la ausencia de un proyecto hegemónico sobre el rumbo del sector.³⁶ Puede informar la existencia de disputas al interior de las alianzas gobernantes, o también la presencia de lógicas de intercambio características de modos de construcción de poder político que regulan las relaciones y posiciones de poder al interior de las organizacio-

32 Chibber, 2002.

33 Chibber, 2002, p. 21 (traducción propia).

34 En un informe del año 2020, la SIGEN refiere respecto a FASE que “no cumplió con ninguno de los objetivos y competencias que le fueron asignadas (...) no articuló, no integró y no consolidó ningún tipo de acción para poder coordinar el trabajo de todas las empresas ferroviarias. [Agregaba además que] el no funcionamiento de FASE repercutió en la falta de planificación [y] en la superposición de tareas [entre las distintas empresas ferroviarias del Estado]”. Disponible en <https://bit.ly/49hpQI3>. [Consulta: junio 2022]

35 Rougier e Iramain, 2023, p. 55.

36 Este rasgo se intensifica durante la actual gestión del presidente Javier Milei. Al momento de escritura de este artículo el gobierno lleva doce meses en funciones y los presidentes de FASE cambiaron cuatro veces.

nes.³⁷ En síntesis, más allá de las razones específicas que sustentan los cambios, el caso ilustra de manera diáfana la presencia de una de las variables centrales que afectan el comportamiento de las empresas públicas: la servidumbre política que deriva de su propia naturaleza y razón de ser.³⁸

El cuadro que se presenta en el Anexo de este artículo muestra la cantidad de presidentes que pasaron por FASE y por SOFSE, desde la creación de ambas organizaciones. En él se evidencia la alta rotación ya referida y el mayor ritmo de cambios en el nivel superior (FASE) que en la empresa estatal (SOFSE). En esta última, las máximas autoridades tienden a durar el tiempo de los períodos presidenciales, a excepción de los dos mandatos presidenciales del gobierno de Cristina F. de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) y el último gobierno a cargo de Javier Milei. Entre 2008 y 2015 SOFSE tuvo cinco presidentes, mientras que en el año que lleva la gestión de Javier Milei a cargo de la presidencia, se registran dos.

Se observa también que dominan perfiles políticos en ambas empresas y que son muy residuales las trayectorias arraigadas en el ámbito ferroviario. De los once presidentes que tuvo FASE desde su creación, solo dos tienen una trayectoria educativa y profesional específicamente ligada al sector y una participación de larga data en él. Este caso fue nombrado de manera interina y duró en el cargo un mes y veintitrés días. El otro es el del actual subsecretario de Transporte Ferroviario, de formación abogado y con una trayectoria profesional en el sector. Fue presidente de FASE en dos gestiones de gobierno de distinta orientación política, durante el final de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), y durante los primeros diez meses de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023). En el caso de SOFSE, también dominan los perfiles políticos. La empresa tuvo dos presidentes con trayectoria ferroviaria. Uno duró en el cargo menos de cinco meses en el año 2013, el otro perfil es actual presidente y ex vicepresidente de la empresa.

La ausencia de racionalidad estratégica en el sector, basada en la fragmentación institucional que caracterizó el período,³⁹ tuvo sus manifestaciones también en la intrincada diferenciación de funciones atribuidas a SOFSE y ADIF mediante la Ley N° 27.132. Pese a la dudosa conveniencia de desintegrar verticalmente los sistemas ferroviarios urbanos,⁴⁰ la ley definió un sistema desintegrado verticalmente, al tiempo que habilitó su integración vertical. En lo que respecta a SOFSE, se le asignó la prestación de los servicios

37 Un ejemplo en esta dirección, aunque no el único, podría ser el nombramiento de Rodrigo Ruffe que, según información periodística, habría sido “una “compensación” al peronismo cordobés por la pérdida de la Secretaría de Gestión del Transporte. Disponible en <https://bit.ly/3CkauGf>. [Consulta: 10 de octubre de 2024].

38 Comín y Díaz Fuentes, 2004, p.16.

39 Waddell, 2016.

40 Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, 2013.

de transporte ferroviario de pasajeros, que le sean asignados, el mantenimiento del material rodante y de la infraestructura ferroviaria que utilice y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes. Estas dos últimas funciones serían asumidas previa asignación por parte de ADIF (Art.16), quien también fue ungida con las mismas responsabilidades, además de la diagramación de los servicios y la aprobación de aquellos presentados por los operadores de carga o pasajeros.

Esta confusa diferenciación de funciones entre empresas ya aparecía como un núcleo problemático en el año 2015.⁴¹ Nueve años después, la situación permanecía inalterada.

“[s]igue el corsé de la ley mal hecha, las dos leyes mal hechas, mal copiadas. (...) eso no mejoró, ni mucho menos. Sigo convencido de que hay que derogar las dos leyes (...) por inútiles. Hay que (...) hacer algo, si es que sabemos qué queremos, algo que sea actualizado y que nos sirva de resumen”. (Gerente CNRT, 3 de octubre de 2024)

SOFSE funcionó desde su creación como una empresa integrada verticalmente que internalizó el mantenimiento de su infraestructura, esquema de producción de los servicios que la nueva ley no revirtió. El apartado siguiente se sitúa en esta escala a partir de un análisis de la empresa estatal. En él se describe el desempeño de SOFSE desde el año 2015 hasta la actualidad a partir de un análisis de costos, ingresos, subsidios y pasajeros transportados y se plantean algunas hipótesis respecto de su derrotero.

Un monstruo de siete cabezas

SOFSE es una de las empresas de transporte ferroviario metropolitano más grandes de Latinoamérica, tanto por la cantidad de pasajeros que transporta como por la extensión de su red. Dentro del grupo de empresas públicas argentinas, es la segunda

41 Después del accidente de 2012, cuando [SOFSE] pasa al Ministerio de Interior y Transporte, el ministro decide usar estas empresas que tenía. Les pone gente. Todo el dinero lo vuelca al sistema a través de estas empresas. Pero en los hechos, no en lo que dice la ley, decidieron que la ADIF se dedique solo a obras nuevas y que la SOFSE sea como la vieja Ferrocarriles Argentinos. Que sea todo: mantenimiento (inclusive en infraestructura), operación. (...) Que no es para nada lo que dice la ley. (...) Hasta que sale la ley de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado que trata de corregir eso anterior (...) con unos artículos muy retorcidos, que cuesta mucho leerlos. Dice que ADIF va a hacer lo que decía la otra ley y lo puede hacer por sí o delegándolo a otra empresa o a terceros. Entonces ellos dicen que ADIF le delegó todo esto que tenía que hacer en la infraestructura a la SOFSE. 2016. (Gerente CNRT, 18 de junio 2015)

con mayor déficit operativo⁴² y este es uno, sino el principal pilar, que sostiene las críticas respecto de su desempeño. También adquiere una centralidad indiscutible en el marco de las políticas orientadas a reducir el déficit fiscal, implementadas por el gobierno actual. En esta dirección es que el gobierno plantea el retorno de su concesión a operadores privados, bajo el supuesto neoclásico de su exclusiva capacidad para lograr la eficiencia económica.

Si bien como se verá seguidamente, los datos son elocuentes respecto de la presencia de un importante déficit operativo en la empresa bajo estudio, la utilización del modelo más simple de la economía neoclásica para el análisis del desempeño de la empresa pública introduce algunas tensiones, en particular porque no se cumple la supuesta invariante histórica de la búsqueda de maximización del beneficio económico. En esta dirección en su estudio sociohistórico sobre las empresas públicas en Europa, Comín y Díaz Fuentes mencionan que:

“(...) en la mayor parte de su recorrido histórico este objetivo no formó parte de su agenda y la razón de ello es que las empresas públicas siempre han tenido otros fines más importantes. Incluso cuando por razones fiscales se les imponía la maximización de los beneficios, siempre se les establecía la restricción de mantener un servicio seguro, estable y universal”.⁴³

El caso de las empresas ferroviarias suburbanas a escala mundo constituye un ejemplo emblemático en esta dirección. Los ingresos de los servicios metropolitanos de pasajeros no cubren a menudo los costos operativos, mucho menos, los costos de capital. Por ello la mayoría de los costos de infraestructura de los servicios de pasajeros son subvencionados.⁴⁴

En el caso de Latinoamérica y considerando los operadores grandes comparables con el caso de SOFSE, solo uno de ellos cubre con sus ingresos los costos operativos.⁴⁵ En su mayoría las empresas dependen para su funcionamiento de subsidios que aportan los gobiernos.

42 Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Ejecución presupuestaria de empresas no financieras. Cuarto Trimestre de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3ZBgOmd>. [Consulta: 5 de agosto de 2024]

43 Comín y Díaz Fuentes, 2004, pp. 15-16.

44 TIC y Transporte, 2017.

45 Se trata del caso de Supervía, el operador privado de Río de Janeiro. Kohon, 2022.

Pese a este rasgo común también existen marcadas diferencias entre los operadores. SOFSE es la empresa que presenta la peor performance en el benchmarking latinoamericano en variables seleccionadas como ingresos por pasajero, subsidio por pasajero, subsidio operativo total y coeficiente de explotación.⁴⁶ Sin embargo, como destaca el autor de este trabajo, la performance de estos indicadores, y en particular la variable ingreso por pasajero, se encuentra correlacionada con la política tarifaria aplicada por cada Estado o país, más que con el tamaño de las empresas u otras variables que pueden intervenir. Este hallazgo aporta una razón adicional para dudar de la pertinencia de utilizar el modelo neoclásico de eficiencia económica como argumento principal para medir el éxito o fracaso de estas empresas. En el caso argentino, la fijación de la política tarifaria implicó un ingreso medio por pasajero de 0.14 dólares en el año 2019, en San Pablo, ese valor fue de 0.49 dólares y en el ferrocarril mexicano de 0.79 dólares.⁴⁷

Una mirada diacrónica sobre la performance de SOFSE permite ampliar la mirada a otros aspectos que no posibilita la mirada sincrónica.

En el cuadro que sigue se analiza la evolución de costos, ingresos y subsidios desde que SOFSE asumió de forma directa la prestación casi plena de los servicios metropolitanos, en el año 2015. El período se extiende hasta 2022 y muestra un proceso de mejora progresiva en los indicadores que se detiene en 2020 con la irrupción de la pandemia provocada por el virus COVID-19.

46 Kohon, 2022.

47 *Ídem*.

Cuadro 1. Evolución de subsidios e ingresos de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, 2015-2022. Servicios AMBA (en millones de dólares)

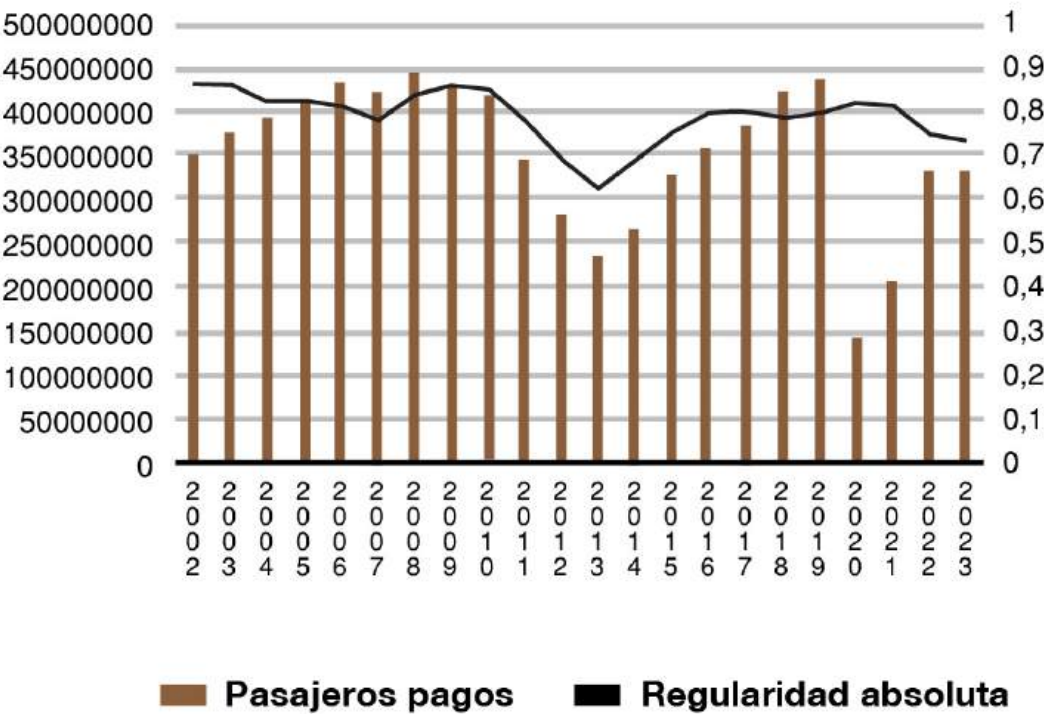
Variable	Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costos operativos	Personal	1.017	853,4	925,7	708,6	562,7	484,5	577,1	777,1
	Energía/combustible	39,4	37,2	39,1	50,1	52,7	34,5	36,0	501,4
	Mantenimiento	55,4	26,7	29,6	59,5	53,6	70,0	90,6	
	Otros	319,6	181,4	168,7	144,6	106,5	124,1	165,9	
	Total	1.432,3	1.098,7	1.163,1	962,9	775,4	713,1	869,6	1.278,6
Ingresos operativos	recaudación sin IVA	58,0	59,0	65,7	56,1	58,0	13,4	17,4	20,3
	Colaterales	13,4	16,2	18,5	14,1	11,8	7,1	4,9	9,9
	Total	71,5	75,2	84,2	70,2	69,7	20,5	22,4	30,1
Subsidios	Tesoro Nacional	444,9	382,6	404,3	628,5	718,4	713,9	819,1	1199,6
	Trenes Capital Humano	917,4	765,8	816,7	242,6	0,0	0,0	0,0	0,0
	SIFER	87,5	43,6	99,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	1.449,7	1.192,1	1.320,0	871,1	718,4	713,9	819,1	1.199,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por Trenes Argentinos, 2024. La información suministrada en pesos corrientes fue ajustada a dólares utilizando el promedio anual del tipo de cambio de referencia BCRA, Comunicación “A” 3500 Mayorista. Disponible en <https://bit.ly/3CMkd8p>

Un análisis del cuadro anterior muestra dos períodos bien diferenciados. El primero entre 2015 y 2019, donde los costos operativos arrojan una reducción sostenida que alcanza el 46%, la que se explica principalmente por la categoría personal, uno de los rubros más cuestionados por las miradas críticas hacia la empresa estatal. Esto redundaba en una reducción de subsidios que supera ese guarismo llegando al 50,4%. En el caso de los ingresos operativos, se observa un comportamiento más errático durante este intervalo, con un saldo prácticamente neutro. Los ingresos caen entre puntas un 2,4%, pese al incremento sostenido de pasajeros pagos desde el año 2013 (Gráfico N° 1) y a los sistemáticos incrementos tarifarios implementados durante estos años que buscaron reducir la brecha entre tarifa técnica y comercial. Por su parte, si se atiende al indicador de regularidad absoluta, tampoco se observan mejoras sus-

tantivas. Puede decirse que la mejor performance de la empresa en este período se encuentra relacionada principalmente con la variable costos, aspecto que se relaciona con una política de reducción de personal que no afectó solo a SOFSE sino a todas las empresas estatales. Finalmente, queda abierto el interrogante de si esta relativa mejora en los indicadores mencionados responde a procesos de aprendizaje, que se van desarrollando progresivamente a medida que la empresa estatal consolida su presencia en el sector.

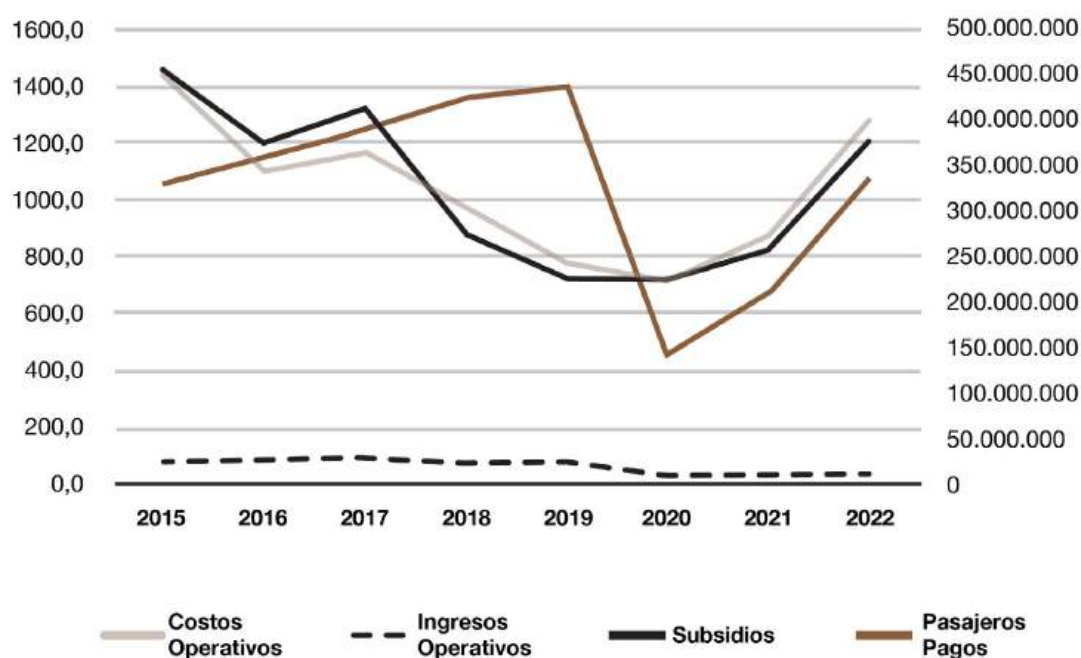
Gráfico 1. Regularidad absoluta de los servicios y cantidad de pasajeros pagos transportados. Servicios ferroviarios metropolitanos, 2002-2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CNRT (2023).

Al estudiar la performance de la empresa a partir de 2020, la situación se invierte drásticamente. La pandemia por COVID-19 es un factor insoslayable para comprender este derrotero, si bien no el único. La caída de pasajeros en el sector ferroviario, al igual que en todos los modos de transporte público fue abrupta. En el año 2020 los pasajeros pagos representaron apenas el 32,5% de los de 2019. En el 2023, el sistema aun transportaba alrededor de 100 millones de pasajeros menos que en aquel año. En este contexto, entre 2019 y 2022, los ingresos operativos cayeron un 57% y los costos se incrementaron un 65%, impactando en un crecimiento del 67% en los subsidios aportados por el Tesoro Nacional para sostener los servicios.

Gráfico 2. Evolución de los costos operativos, ingresos operativos y subsidios de SOFSE metropolitanos, en dólares y pasajeros pagos transportados. 2015-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por Trenes Argentinos, 2024 y CNRT, 2024.

Pese al punto de inflexión que supuso el año 2020 para el desempeño económico de la empresa, si se considera el período completo entre 2015 y 2022 (Cuadro N° 1) los costos operativos de los servicios disminuyeron un 10,7% y los subsidios un 17,3%. Los ingresos fueron la variable más afectada con una caída del 57,4%. Como se mencionó, el comportamiento de este último indicador es el resultado de tarifas muy bajas respecto del parámetro internacional, lo que manifiesta de manera diáfana la dependencia del desempeño de estas empresas respecto de políticas económicas más generales. El estigma ideológico con el que cargan debería matizarse a la luz de estas constataciones. Así lo señalan también Comín y Díaz Fuentes:

“(…) las empresas públicas no son ni malas ni buenas *per se*, sino que su eficiencia depende del uso que los gobiernos hagan de ellas, es decir, de los objetivos que se les asignen, de la organización que se les confiera, y también de los costos en que incurran para alcanzar aquellos fines”.⁴⁸

48 Comín y Díaz Fuentes, 2004.

En entrevistas realizadas a referentes del sector emergen otros factores que colaboran en comprender los desafíos que enfrenta la empresa estatal en dirección a lograr una mayor eficiencia. Hay dos que en los relatos se consolidan como los más destacados. El primero es de carácter económico y ya fue tratado. Se trata del nivel tarifario. El segundo es político institucional y se manifiesta nuevamente como ausencia de racionalidad estratégica en la gestión, ahora a escala de la empresa. Este rasgo invita a cuestionar la utilización de la categoría de empresa, en su carácter más general de unidad de organización.

“SOFSE nunca logró ser una única empresa, cuando las concesiones volvieron cada línea mantuvo su dinámica de trabajo (...) Mucha gente en las líneas, mucha gente en el central, un monstruo de siete cabezas. Por ejemplo, en liquidación de sueldos tenés cien personas en la administración central y diez por línea”. (Funcionario SOFSE, 30 de julio 2024)

El solapamiento de funciones dentro de su estructura organizacional se observa también en la superposición de funciones con la estructura de ADIF, como ya fue referido. Otro aspecto que revela esta condición es la multiplicidad de gerencias que se reproducen a distintos niveles. Antes del cambio de gobierno en diciembre de 2023, SOFSE (metropolitanos y regionales) estaba estructurada de la siguiente manera: además de la presidencia y el directorio, contaba con una secretaría general, una jefatura de gabinete, dos unidades de control, seis gerencias generales, treinta y cuatro gerencias, noventa y una subgerencias, ciento veintitrés coordinaciones generales y ciento ochenta y una coordinaciones (Trenes Argentinos Operaciones, 2024).

Esta sobreabundancia de estructuras jerárquicas se fue reproduciendo con los años y habilitó fuertes críticas a la gestión estatal. Un trabajador perteneciente a uno de los sindicatos jerárquicos del sector refería con preocupación a esta cuestión:

“[e]l tema es que ferrocarriles lo usaron mucho de bolsa laboral y se les fue la mano (...) y cada gobierno que pasó dejó los suyos en puestos de gerencias, de asesorías, con sueldos muy altos... y se armó una bola muy grande”. (Trabajador ferroviario, 24 de octubre de 2024)

Nuevamente en sintonía con la propuesta de Comín y Díaz Fuentes⁴⁹ la referencia ilustra la dependencia política de la empresa pública, mucho más determinante que la empresa privada y ayuda a explicar un comportamiento que depende, además de variables económicas y sociales, marcadamente de variables políticas. Asimismo, permite comprender la distancia existente entre procesos ideales y procesos reales, en este caso ligados a los fines formales de la organización y los procesos institucionales que les dan forma, o, en otras palabras, a la coherencia entre organización e institución.⁵⁰

Este escenario de expansión de lógicas de reproducción política apoyadas en el control de la empresa estatal explica en parte la poca resistencia que, tanto entre trabajadores como entre dirigentes sindicales, está teniendo la propuesta de reprivatización de la operación de los servicios, pese a que la misma incluye el despido del 15% de la planta de personal, sin criterio definido.⁵¹ El programa también implica una reestructuración orgánica de SOFSE del 36% respecto de la estructura vigente, al eliminarse ciento cincuenta y siete cargos jerárquicos.⁵²

La posición de las personas usuarias del sistema parece ser diferente. En una encuesta realizada en el mes de mayo de 2024 sobre ciento noventa casos, el 58,6% de las personas encuestadas se manifestó en contra de la medida, mientras que menos de un tercio (29,4%) se mostró a favor (Encuesta Los servicios públicos en la Argentina reciente, FSOC-UBA, 2024). Si bien no se trata de una encuesta representativa, el dato permite acercarse a las valoraciones y percepciones de los pasajeros respecto de la gestión estatal. La oposición mayoritaria a la propuesta de privatización, así como los comentarios recogidos durante el trabajo de campo, sugieren que la degradación que tuvieron los servicios durante la gestión privada (Gráfico N° 1) y, en particular, la memoria viva del accidente ocurrido en la estación de Once, sustentan el rechazo. No obstante, a pesar de esta condición, el discurso de que las empresas públicas no deben arrojar pérdidas fue aceptado por el 58,9% de los encuestados, lo que muestra la permeabilidad social al discurso oficial.

Por último, cabe referir a dos argumentos adicionales que en la actualidad abonan la imagen de fracaso de la empresa estatal y se orientan a legitimar su privatización: su

49 *Ídem*.

50 Las instituciones confluyen en el plano simbólico de las organizaciones, son conjuntos de reglas escritas o informales que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en una organización. Portes, 2012.

51 Disponible en <https://bit.ly/4eT1yW6> [Consulta: 30 de abril de 2024].

52 Trenes Argentinos Operaciones, 2024.

tamaño medido en cantidad de trabajadores y los subsidios que recibe. En el primer caso, según Martínez,⁵³ en el año 1992 FEMESA, la empresa que aglutinó a los servicios metropolitanos de pasajeros previa transferencia a operadores privados contaba con 36 557 trabajadores y transportaba poco más de doscientos doce millones de pasajeros por año. En ese entonces se calculaba que entre un 30% y un 40% de los pasajeros evadía el pago del boleto.⁵⁴ En 2023 la empresa estatal SOFSE tenía 20 267 empleados (Trenes Argentinos, 2024) y transportó poco más de trescientos treinta y cinco millones de pasajeros pagos. No se cuenta con datos puntuales sobre el nivel de evasión, el más cercano corresponde a 2018 y su guarismo es del 19%.⁵⁵ Estos datos permiten concluir que SOFSE transporta más pasajeros que FEMESA, cuenta con una planta de trabajadores más reducida y es más eficiente en el control de la evasión que la empresa estatal anterior, aspecto a considerar al momento de planificar su futuro.

Reflexiones finales

La reciente experiencia de gestión estatal, de corta duración histórica, parece tener fecha de finalización. Nuevamente el péndulo se mueve hacia la dirección del mercado como posible solución a los múltiples desafíos que plantea la prestación eficiente de estos servicios fundamentales, a pesar de las resultantes negativas de los modelos de gestión privada que se ensayaron durante los años 2000, cuyas razones fueron varias. Un contexto inicial de crisis macroeconómica que reestructuró los marcos reguladores y la ecuación económico-financiera de los concesionarios y desde entonces, la ausencia de un horizonte claro sobre las políticas que debían regir el sector, fueron las principales. Pero la respuesta política a ese desequilibrio en el sector fue la apertura de un largo período de emergencia ferroviaria signado por una creciente responsabilidad económica del Estado para el sostenimiento de los servicios y por la utilización, por parte de los concesionarios, de la calidad de estos como principal variable de ajuste para mantener sus beneficios.

El lento regreso del Estado a la prestación de los servicios tuvo efectos positivos en algunos indicadores relevantes, pero la ausencia de racionalidad estratégica y el predominio de una lógica de reproducción política que encontró en este terreno uno fértil para su despliegue, emergen como elementos que oscurecen los avances realizados. El alto déficit operativo de la empresa colabora en esta dirección.

⁵³ Martínez, 2007.

⁵⁴ Felder, 2000.

⁵⁵ Kohon, 2022.

El péndulo entre lo privado y lo estatal no ha resuelto problemas de larga data que afectan al ferrocarril metropolitano argentino tanto en su desempeño económico como en la calidad de los servicios que ofrece, lo que suma un caso a la evidencia histórica de que la propiedad de las empresas públicas es menos importante que el tipo de organización, gobierno y objetivos que se les asignan.

En el caso específico del sector ferroviario, en la mayoría de los países del mundo los Estados asumen funciones empresariales. Esto no se debe solo al carácter estratégico de esta actividad para el desarrollo económico y el bienestar social y ambiental, sino a sus características económicas intrínsecas relacionadas a los altos niveles de inversión fija hundida que no se ajustan a las expectativas de rentabilidad que persigue el sector privado. Estos servicios no responden al objetivo de rentabilidad, sino al de bienestar público y en esta dirección ofrecen beneficios públicos significativos, entre los que destacan los ahorros sustanciales derivados de la reducción de la congestión y de la contaminación, la disminución de los accidentes y la mejor planificación del espacio.

El problema entonces no es la propiedad de la empresa pública, cuyo carácter público deviene de consideraciones de bienestar público que no incumben a los emprendimientos privados. En el mundo y en nuestro país hay empresas públicas eficientes gestionadas por el Estado y otras que no lo han sido, del mismo modo que la eficiencia privada no es una invariante, como lo confirman las numerosas veces que los Estados han salido al rescate de empresas privadas. Como concluyen muchas investigaciones, las empresas públicas estatales no son ni malas ni buenas en sí mismas, sino que su eficiencia depende de múltiples factores entre los que destaca el tipo de proyecto más general en el que se encuentran insertas.

En otro registro de reflexión acerca de la propuesta política de volver a concesionar los ferrocarriles en Argentina, el contexto global se impone como telón de fondo de su valoración. El consenso global sobre la necesidad de implementar políticas que atiendan los desafíos que impone el cambio climático les devolvió a los ferrocarriles un marcado protagonismo. En Europa se propone una fuerte migración de todos los tráficos hacia el modo ferroviario para atender la agenda de movilidad sostenible. En ella, todos los segmentos de la actividad ferroviaria tienen un objetivo llamado a cumplir y las empresas públicas en las que participan los Estados de formas variables son parte indisoluble de estas transformaciones. En América Latina, Chile lidera la experiencia de revalorización de la actividad con una empresa 100% propiedad del Estado.

Los últimos años de gestión ferroviaria estatal dejan muchos desafíos que colocan a la coherencia y calidad de las intervenciones estatales en el centro del debate. Como muestra la experiencia histórica, la antinomia Estado-mercado es una falacia. El Estado siempre está allí, de lo que se trata es de mejorar su calidad para intervenir a favor de un crecimiento económico con inclusión social.

Fecha de recepción: 18 de diciembre de 2024

Fecha de aprobación: 16 de septiembre de 2025

Bibliografía

Acuña, C.H. y M. Chudnovsky (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C.H. Acuña (Comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina (pp. 18-67). Buenos Aires: Siglo XXI.

Bertranou, J. (2019). (Des) organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario. *PostData*, 24 (1), 35-75.

Bohem, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7(13), 245-263.

Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (2013). Sistema ferroviario de carga: ¿Integración vertical de las empresas o separación entre “Infraestructura y Operación”? *Debates*. Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Avellaneda. Recuperado de <https://bit.ly/3DmUiEQ>

Chibber, V. (2002). *Locked in Place. State-building and late industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.

Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis S.A. Madrid: Síntesis.

Di Lorenzo, T. (1996). El Mito del Monopolio Natural. *The Review of Austrian Economics*, 9(2), 43-58.

Felder, R. (2000). *La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado* (tesis de Maestría en Administración Pública). Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Forcinito, K. y Nahón, C. (2005). La Fábula de las Privatizaciones: ¿Vicios Privados, Beneficios Públicos? El Caso de la Argentina (1990-2005). *Economics Working Group. Argentina Observatory*. Programa de Graduados en Asuntos Internacionales (GPIA). New School University.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1998). *La regulación de la competencia y los servicios públicos. Teoría y experiencia reciente*. Buenos Aires: FIEL. Recuperado de <https://www.fiel.org/publicaciones/Libros/regulacion.pdf>

González Moras, J.M. (2004). El concepto de servicio público. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 26 (309), 184-211.

Grimson, A.; Castellani, A. y Roig, A. (2012). Institutional change and development in Argentina. En Portes, A. and Smith, L.D. (Coord.). En *Institutions count. Their role and significance in Latin American Development* (pp.39-59). California: University of California Press.

Gutiérrez, A. (2014). Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. *Transporte y Territorio*, (10), 98-119.

Kohon, J. (2019). Transporte ferroviario. En J. Barbero y J. Bertranou, *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la posconvertibilidad. 2002-2015*. Buenos Aires: Biblos.

Kohon, J. (2022). *Ferrocarriles suburbanos de pasajeros en América Latina. Banco de datos, caracterización, indicadores y benchmarks*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lukin, T. (28 de diciembre de 2018) Aumenta Todo. *Diario Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/164902-aumenta-todo>

Martínez, J.P. (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En M.J. López y J. Waddell (Comp). *Nueva Historia del Ferrocarril en Argentina. 150 Años de Política Ferroviaria* (pp. 209-292). Buenos Aires: Lumiere.

Merlinsky, M. G. (2008). *Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación*. Ponencia presentada en el I Encuentro Latinoamericano de Las Ciencias Sociales, La Plata, Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/4gHn1Cx>

Nahon, C. (2006). El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos. *Realidad Económica*, (219), 8-32.

Pérez, V. y Rebón, J. (Coord.). (2017). *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Biblos.

Pérez, V. (2016). El dilema de los híbridos sociales como alternativa de producción. El caso del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003-2015). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 5(10), 121-141.

Pérez, V. (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010* (tesis doctoral de ciencias sociales). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3Dg7QSn>

Portes, A. (2013). *Sociología Económica. Una investigación sistemática*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Rebollo, L.M. (s/d). Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras. México: Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://bit.ly/4ib8uk3>.

Rougier, M e Iramain, L. (2023). *Empresa pública y Estado empresario en Argentina (1810-2020)*. Buenos Aires: CICCUS.

Rozas P. y Sánchez, R. (2004). Desarrollo de Infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. En *División de Recursos Naturales a Infraestructura*. Buenos Aires: CEPAL.

Twaites Rey, M. (2018). Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa. *Estado Abierto*, 1 (23), 41-104.

Waddell, J.E (2016). Un sistema ferroviario peor, más chico y más caro (2007-2015). en López, M.J, Waddell, J.E y Martínez, J.P. (Eds.), *Historia del ferrocarril en Argentina: la política ferroviaria entre 1857 y 2015*. Carapachay: Lenguaje Claro.