

Instituto de Investigaciones Gino Germani
5° Jornadas de Jóvenes Investigadores
4, 5 y 6 de noviembre de 2009

Nombre y Apellido: Pérez Verónica (Licenciada en Sociología, Becaria doctoral CONICET)

Afiliación institucional: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales.
Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: veronikaperez@gmail.com

Eje problemático 3. *Protesta. Conflicto. Cambio*

Título de la ponencia: Reflexiones en torno al modelo de gestión del sistema ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. Un terreno fértil para la emergencia de la conflictividad. (1994-2008)

Durante los últimos años y en un contexto de profundo malestar en torno a la provisión del servicio de transporte público de trenes de superficie, comenzaron a aparecer entre los usuarios del sistema formas de expresar su disconformidad que trasvasan los canales institucionales de procesamiento de la conflictividad. Así, entre los casos mayormente registrados por los medios de comunicación aparecen la quema de trenes y estaciones, ataques y amenazas a personal de las empresas, negativa a usar el transporte por malas condiciones del mismo, concentraciones espontáneas, diseño de blogs, performance de teatro, petitorios, entre otras.

Los hechos arriba mencionados así como la “reestatización” de algunas de las líneas de servicios ferroviarios, convoca a una serie de preguntas: ¿En qué medida el modelo de gestión diseñado durante los primeros años de la década de los 90’, contenía ya los gérmenes para la emergencia de la conflictividad? ¿Cuáles son las condiciones que coadyuvan a que durante los últimos años, los usuarios del servicio de trenes se vuelquen hacia formas violentas de expresar su disconformidad con el modo como se organiza la prestación del servicio? Y finalmente, ¿cuánto de estas acciones de disconformidad, contribuyen a poner en crisis el modelo de gestión privado?

En la presente ponencia se abordan estas preguntas a partir de un análisis de los principales conflictos desarrollados entre el año 1994 – momento en que todas las líneas

ferroviarias urbanas de pasajeros fueron transferidas a concesionarios privados – y fines de 2008.

1. Caracterización del modelo de privatización por concesión en los servicios ferroviarios del área metropolitana de Buenos Aires. (1989-1995)

Al calor de las recomendaciones del diagnóstico elaborado por los organismos internacionales de crédito conocido como “Consenso de Washington” y en el marco de un proceso hiperinflacionario que ocasionó la salida anticipada del gobierno del entonces presidente Raúl Alfonsín, se llevó a cabo el cambio estructural más relevante del siglo pasado en Argentina (Basualdo 2006:324): el traspaso de las empresas estatales a manos de concesionarios privados. La privatización de los servicios públicos se constituyó en un *"hito fundamental"*, no sólo porque se transfirieron activos subvaluados sino fundamentalmente porque entre otros privilegios, se transfirió un poder regulatorio decisivo sobre la economía en su conjunto a un núcleo muy reducido de grandes actores económicos (Aspiazu 2002:2).

Mediante la sanción de la ley 23.696 del 17 de agosto de 1989 se estableció el marco jurídico para el desarrollo de los distintos procesos de privatización de los servicios públicos. En el Anexo I de la citada ley quedaba incluida la empresa Ferrocarriles Argentinos. En ese entonces, la justificación de la necesidad de transferir los ferrocarriles a manos de concesionarios privados, giraba en torno a la muy difundida información de que los mismos hacían perder al Estado más de un millón de pesos diarios y que, aún la costosa erogación, resultaban ineficaces. El otro punto que se enfatizaba era que, a otras pérdidas resultantes de la ineficiencia de la gestión estatal, se sumaba la producida por la falta de controles que posibilitaban la elusión del pago por la prestación del servicio.

En adecuación con esta representación dominante, articulada fuertemente a una concepción que promovía la necesidad de introducir principios de racionalidad económica en la gestión del servicio, se estableció un plan de coyuntura que fijaba las primeras pautas generales para su transferencia a manos de concesionarios privados¹. Entre ellas se destacaba la necesidad de un incremento de la recaudación de pasajes urbanos y suburbanos mediante un enérgico control de la evasión y una fuerte disminución de la necesidad de financiamiento estatal.

¹ Decreto N° 666/89

En el mismo decreto y en función de lo dispuesto por la Ley de Emergencia Administrativa, se establecía que la modalidad de transferencia sería la de Concesión Integral de Explotación de líneas o sectores de la Red Ferroviaria Nacional². Tal como argumenta Martínez, este punto constituía un elemento clave, pues el objetivo de esta disposición era dejar en manos de la empresa concesionaria el manejo de todas las variables técnicas, comerciales y económicas del negocio (...) Se esperaba de este modo que todas las actividades técnicas, operativas, la gestión laboral y las decisiones de inversión, estarían eficazmente integradas entre sí, y en función de las objetivos comerciales, bajo una conducción estratégica única. (235:2007)

Finalmente, se formó una comisión asesora para la participación en los procesos licitatorios integrada por dos representantes de Ferrocarriles Argentinos, dos de la Secretaría de Transporte, tres por las organizaciones sindicales y tres por los sectores empresarios. No obstante las recomendaciones plasmadas en los acuerdos realizados con el Banco Mundial en torno a la reforma ferroviaria, el nuevo modelo de gestión no preveía la participación de los usuarios en los procesos de transferencia de los servicios al capital privado. La participación de estos últimos en aquellos temas vinculados a la forma de organizar socialmente la prestación del servicio, sería la resultante incipiente de una serie de confrontaciones que se librarían al momento de renegociación de los contratos con los concesionarios del sector.

Como etapa intermedia concebida como necesaria para colocar a los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires en condiciones de ser privatizada su explotación, se dispuso desvincular³ los servicios del área metropolitana del sistema ferroviario nacional escindiéndose de la empresa Ferrocarriles Argentinos la administración de los ferrocarriles urbanos y suburbanos y creándose, sobre la base de dicha escisión, la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FE.ME.SA⁴).

Siguiendo los lineamientos generales plasmados en el Plan de Coyuntura del año 1989, dos años más tarde y mediante el Decreto 1143/91 se aprobó el marco normativo para

² Se entiende por concesión integral aquella en la cual la concesionaria asume, en el sector objeto de contratación, la explotación comercial, la operación de trenes y atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura y equipos y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias. Decreto 666/89.

³ Según se argumentaba, esta operación redundaría en beneficios para los pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires puesto que los problemas, intereses y necesidades de estos no podían ser homologados a los del resto de los usuarios de la red nacional. Se proyectaba que a partir de esta desvinculación, lograrían alcanzarse apreciables mejoras tanto en la calidad como en la eficiencia de los servicios prestados a los habitantes del área.

⁴ Decreto Nacional 502/91

la privatización por concesión de la red FEMESA en conjunto con la red Subterráneos de Buenos Aires. Como objetivo principal, el decreto 1143/91 establecía que dicha reestructuración se realizaba en función de *“establecer un sistema capaz de proporcionar servicios ferroviarios eficientes (adecuados niveles de frecuencia, de tiempos de viaje, de confiabilidad, de confort y de seguridad) con tarifas adecuadas al nivel económico medio de los habitantes del Área, y el menor subsidio posible a los entes explotadores de los mismos”*.

El modelo establecía como meta la modernización del sistema en base a la introducción del principio de racionalidad económica, pero ponía un freno al proceso de mercantilización que sí se desarrollaría en otros servicios públicos privatizados en los cuales la cultura privatista tendió a tornar equivalentes racionalidad económica y racionalidad mercantil, mediante el establecimiento de sucesivos aumentos tarifarios realizados por las empresas, los cuales excluían del acceso a los bienes y servicios públicos a crecientes sectores de la población⁵. En el caso de la privatización por concesión de los ferrocarriles urbanos de pasajeros, el modelo garantizó bajos niveles tarifarios dejando bajo la órbita del Ministerio de Economía la competencia de fijar el monto de las tarifas.

En base a la situación anteriormente mencionada, el esquema preveía que el Estado Nacional otorgue ingresos adicionales a los concesionarios en forma de subsidios, los cuales servirían para compensar una tarifa que se definía como insuficiente para cubrir los costos globales de explotación, que incluían los de inversión y una “razonable rentabilidad”. A partir de un programa de inversiones fijado por la Secretaría de Transporte a realizar por cada concesionario, serían adjudicatarias de las concesiones aquellas empresas que presentaran las propuestas más eficientes en términos de una combinación entre introducción de las máximas mejoras en el sistema y necesidad del menor subsidio estatal. En este marco, el pago de un canon a los concesionarios en concepto de subsidio, quedaba atado al cumplimiento de mejoras e inversiones que quedarían plasmadas en los respectivos contratos de concesión.

A su vez, se disponía la creación de una serie de dispositivos institucionales que, entre otros aspectos, tendrían como competencia monitorear y dirigir los procesos de privatización mediante concesión, participando de la creación de los respectivos marcos regulatorios y vigilando su posterior cumplimiento por parte de las empresas que serían adjudicatarias de los

⁵ Al respecto ver Castro, J. E., (2005), *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*, Cuadernos del Cendes, Año 22, N°59.

servicios. Así, en el mismo decreto que fijaba los marcos normativos para el otorgamiento de las concesiones, se enfatizaba que *“dicha reestructuración es compatible con el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte, de carácter interjurisdiccional y autárquica, que regule en lo necesario y administre el transporte del área con sentido de jurisdicción única, para eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma”*⁶.

En el año 1993 fueron creadas la Comisión Nacional de Transporte ferroviario (CNTF) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPF). La primera tenía entre sus funciones la de intervenir, en nombre del Estado Nacional, en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas, otorgadas o a otorgar en el futuro tanto a las Provincias como al sector privado, y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte de pasajeros y de cargas por vía férrea –de superficie y subterráneo- en todo el territorio nacional. A la segunda, se encomendaron las funciones de fiscalización y control de las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de la Resolución M.E.Y O.S.P. N° 792/93, hasta tanto fuese creada una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana, lo que finalmente nunca sucedió.

Una vez establecidos los marcos normativos para los correspondientes llamados a licitación, se inició el proceso de selección y adjudicación de las concesiones. Para su efectivización el sistema de transporte ferroviario de superficie se dividió en 7 grupos de servicios que se licitarían de forma separada⁷.

La selección de los concesionarios se realizó en tres etapas; en la primera se calificó la aptitud empresarial, la capacidad económica y la experiencia operativa. En la segunda, se evaluó el plan empresarial, en que el oferente debía demostrar la viabilidad técnica de su propuesta. Finalmente, en la tercera etapa, en la cual participaron sólo los concesionarios que habían superado las dos primeras, se realizó la selección en base a un único criterio de adjudicación: el aporte total al Estado por subsidio e inversiones, medido como valor presente del conjunto (Martinez, 2007:250)

La primera empresa a la que le fue otorgada la explotación de dos de los servicios que se encontraban en los llamados a licitación fue Metrovías S.A., concesionario liderado por el

⁶ Decreto Nacional N° 1143/1991, Artículo N°2.

⁷ Grupo 1: línea Mitre; Grupo 2: Sarmiento; Grupo 3: Urquiza; Grupo 4: Roca; Grupo 5: San Martín; Grupo 6: Belgrano Norte; Grupo 7: Belgrano Sur.

grupo Benito Roggio e Hijos, S.A. a quien le fue transferido el capital social de la empresa Subterráneos de Buenos Aires y la línea Urquiza de ferrocarriles de superficie. Esta fue la primera adjudicación del sistema, realizada en enero de 1994 y también el único caso donde el plazo de concesión fue otorgado por 20 años contados a partir de la toma de posesión, prorrogable por períodos de 10 años.

En abril del mismo año, la empresa Transportes Integrados Metropolitanos S.A (TRAINMET) se posicionaría como la adjudicataria de la línea San Martín por un período de 10 años, y también la empresa Ferrovías S.A, se haría cargo de la línea Belgrano Norte. Un mes más tarde, nuevamente sería el grupo TRAINMET quien se haría cargo de la concesión de la línea Belgrano Sur y posteriormente también, en enero de 1995, de la línea Roca. Finalmente, en mayo de 1995, la empresa Trenes de Buenos Aires ganaría las concesiones de las líneas Mitre y Sarmiento.

1.2 Algunos efectos resultantes del modelo de gestión privada.(1995-1998)

El proceso de privatización por concesión del sistema ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, no se alejó demasiado de las tendencias dominantes que caracterizaron a la mayoría de las privatizaciones de empresas de bienes y servicios públicos, durante el primer quinquenio de la década de los 90 en el país.

Por un lado, la transferencia de los servicios ferroviarios a concesionarios privados coadyuvó a la profundización de *procesos de concentración* – se observan firmas que adquieren empresas públicas que operan en el mismo sector de actividad -, y de *integración vertical* – grupos constructores que adquieren líneas que son esenciales para el transporte de sus productos⁸ – Ver ANEXO 1 - . En este sentido puede observarse que en la conformación de todos los consorcios adjudicatarios confluyen grandes grupos económicos locales ligados al negocio de la construcción, empresas internacionales de equipos y material rodante ferroviario, las cuales también se erigen, en muchos casos, con la figura de “asistente técnico”⁹ y empresas de autotransporte de pasajeros.

⁸ Tales como el grupo Roggio, que participa de los concesionarios de transporte ferroviario así como en concesiones viales por peaje, además de subterráneos, o la constructora Ormas, originaria de la provincia de Córdoba que logró desarrollarse como contratista de grandes obras del Estado y que en el año 1998 pasó a controlar el 50% de las acciones del concesionario Metropolitano, el único concesionario al que le fueron adjudicadas tres líneas de servicios- Diario Clarín, sección economía, 24/12/1998, “*Trenes de la línea San Martín, Roca y Belgrano. Metropolitano: Cambio de manos*”

⁹ Estas son las figuras que se comprometen a poner a disposición del concesionario su “know –how”, experiencia, tecnología y conocimientos en materia de gestión operativa. Tienen la responsabilidad técnica por la

Sobre la participación de empresas internacionales de equipos y material rodante se ha subrayado¹⁰ que la incorporación de estos proveedores en los consorcios no resulta casual, en la medida en que tal inclusión posibilitó la recurrencia a prácticas de sobrefacturación facilitadas fundamentalmente por la falta de controles públicos¹¹. Por su parte, la participación de las empresas de autotransporte de pasajeros en los consorcios adjudicatarios, consolidó su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del transporte de pasajeros¹².

A su vez, y al igual que sucedió con el resto de los procesos de privatización de empresas públicas que hasta entonces habían estado bajo dominio de la administración estatal, se destaca la creación tardía de los entes reguladores, los cuales tendrían que haber participado del diseño de los respectivos marcos regulatorios así como del monitoreo de los procesos de privatización, entre otros. En el caso de los servicios de transporte bajo análisis, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte fue creada en el mes de junio del año 1996, cuando ya habían finalizado las transferencias de todos los grupos de servicios ferroviarios así como el de la red de subterráneos. Una vez creada, debieron pasar cinco meses más para la aprobación de su estructura y funciones por Decreto N° 1.388, finalmente el 10 de diciembre comenzó a funcionar efectivamente.

La creación de la CNRT fue la resultante de la fusión de la ex-Comisión Nacional de Transporte Automotor (Conta), la ex-Comisión Nacional de Transporte ferroviario (CNTF) y la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPF). Tal como se mencionó más arriba, estos dos últimos organismos habían sido creados

operación de los servicios en materia de comercialización, operación, mantenimiento de infraestructura y equipamiento.

¹⁰ Ver Pérez, A.; “Informe ferrocarriles área metropolitana de Buenos Aires”, http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Informes/informe_ferrocarriles.pdf

¹¹ Un caso emblemático lo constituye el de la operadora TBA. Según una denuncia realizada por el diario página 12 - 23/09/2000 – en el año 1998 la empresa realizó compras con sobrepagos del orden del 4000% en el marco del programa de renovación y puesta a punto del material rodante y del parque tractor. En esa oportunidad intervino la justicia y se realizaron una serie de allanamientos en las oficinas de la empresa, de la CNRT, del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (Enabief), de FEMESA y del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), en los cuales se retiró documentación vinculada al caso. En la nota periodística se destaca que constaban precios hasta un 3926.7% superiores a los valores promedio del mercado, por ejemplo grifos de bronce presupuestados a 138.9 pesos contra 3.45 del valor de plaza, 1782 pesos por ventana, precio seis veces superior al de mercado y 89 pesos cada cartelito con la leyenda “Prohibido Fumar”, entre otros. Diario Página 12, 23/09/2000, Sección Economía, “Allanaron TBA para saber si el Estado pagó sobrepagos del 4000 por ciento”

¹² Uno de los principales accionistas del consorcio adjudicatario de los grupos de servicios 4, 5 y 7, TRAINMET, es quien controlaba las firmas Río de la Plata y Costera Criolla y que a su vez tenía el monopolio del autotransporte que une Buenos Aires con La Plata. Asimismo, FATAP (Federación Argentina de Autotransporte de Pasajeros) y CEAP (Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros), nuclean a la casi totalidad de líneas de autotransporte de pasajeros. Pérez, A.; “Informe ferrocarriles área metropolitana de Buenos Aires”, http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Informes/informe_ferrocarriles.pdf

en el año 1993 con el propósito de intervenir en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario de superficie y subterráneo, pero a pesar de su creación a tales fines, su participación fue débil y marcadamente dependiente del poder político central. Asimismo, como durante un tiempo funcionaron dos organismos como entes de control cuyas competencias no habían sido netamente definidas, la superposición de funciones desencadenó una serie de fricciones entre ambos sobre ciertos temas (Martinez, 2007:263), lo que profundizó aún más su incapacidad de acción.

Por su parte y no obstante su creación en el año 1996, la CNRT no fue dotada de una estructura capaz de afrontar las funciones para las cuales había sido creada y terminó asumiendo un desempeño prácticamente virtual¹³.

En suma, el proceso de transferencia del sistema ferroviario urbano a manos de concesionarios privados se desarrolló fundamentalmente en forma bilateral entre la Secretaría de Transporte y las empresas concesionarias, con ausencia de organismos de control y sin participación de un órgano en el cual se encontraran expresados los intereses de los usuarios

Finalmente, y al igual que sucedió con otros servicios públicos privatizados, el proceso no estuvo exento de irregularidades y arbitrariedades en la selección de los consorcios¹⁴.

En cuanto a su viabilidad, el modelo plantea una serie de tensiones. Por un lado, el sostenimiento de bajos niveles tarifarios se logra mediante subsidios del Estado, lo que lo dota de un carácter universalista que lo distingue del de otras experiencias privatizadoras. Pero al mismo tiempo, la ausencia de controles públicos que garanticen el cumplimiento de los contratos con los privados, posibilita que las empresas concesionarias maximicen sus ganancias recortando gastos operativos y minimizando la introducción de mejoras en el sistema, lo cual afecta negativamente la calidad de la prestación. Este comportamiento, junto al despliegue de otras estrategias de maximización de ganancias, crea una situación en la que

¹³ Según consta en la memoria anual de la Sindicatura General de la Nación del año 1997, mientras que las empresas privatizadas incurrieran en una cantidad de incumplimientos, los organismos contralores operaban con falta de eficiencia y eficacia. Entre los organismos mencionados se destacaba a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte “por no alcanzar a cumplir, tanto en eficiencia como en eficacia, los objetivos definidos para la función de control sobre los servicios brindados por los diferentes concesionarios” Diario Clarín, Sección economía, 17/05/1998, “*Los entes reguladores tienen deficiencias*”.

¹⁴ La adjudicación a Metrovías S.A de los servicios mencionados estuvo signada por denuncias e irregularidades. El consorcio Metrobaries S.A., quien también se había presentado a licitación pública impugnó en varias instancias la adjudicación argumentando que superaba la presentada por Metrovías, no obstante la Secretaría de Transporte desestimó la presentación, situación que llevó al consorcio a presentar una demanda ante la justicia. A pesar de que el juez a cargo de la causa dio orden a la Secretaría de Transporte para que atienda el reclamo, el entonces presidente Carlos Menem y su ministro de economía Domingo Cavallo, apoyaron la adjudicación al consorcio Metrovías S.A. (Majul, 1994)

la transferencia de recursos estatales no redundan en beneficios para los usuarios del sistema pero convierte al servicio en un atractivo negocio para las empresas que participan en él.

En otras palabras, el modelo configura diferentes posiciones estructurales que comprometen a distintas personificaciones -empresa concesionaria, Secretaría de Transporte, trabajadores de la empresa, usuarios, etc.- y potenciales intereses contradictorios entre las mismas. En relación con los intereses de los usuarios, los mismos se configuran en torno a los niveles de calidad de la prestación del servicio, lo cual se encuentra en contradicción abierta con la lógica de maximización de la ganancia desplegada por las empresas concesionarias, generando un terreno fértil para la emergencia de hostilidades en contextos donde los dispositivos estatales formalmente establecidos para equilibrar la asimetría de poder entre ambos actores, se caracterizan por su existencia virtual.

No obstante lo anterior, durante los primeros años de su gestión los concesionarios lograron mejorar algunos indicadores de calidad así como incrementar la recaudación, lo cual figuraba como una de las metas de la “desestatización” del servicio. El sistema mostró un crecimiento en la demanda de pasajes pagos– Ver Anexo 2, Gráfico 1-, condición que fue utilizada por la mayoría de los concesionarios como signo de éxito de su gestión¹⁵.

En cuanto a las percepciones de los usuarios, según una encuesta nacional realizada en el mes de enero de 1999, los servicios ferroviarios de superficie figuraban como los mejor calificados entre el total de los servicios públicos privatizados o concesionados – aunque con una nota no demasiado alta, 6.70-¹⁶. Sin embargo, en el contexto de negociación de los nuevos contratos, comenzarían a circular una serie de cuestionamientos sobre la actuación de los concesionarios. Entre ellos se enfatizaba la existencia de retrasos en las obras de inversión, la deficiente información en relación al modo de aplicación de los subsidios, y las débiles

¹⁵ En este sentido es sugerente la pregunta acerca de cuál fue la responsabilidad de la concesionaria en el incremento de pasajes pagos, sobre todo si se tiene en cuenta que el comportamiento de la variable cantidad de pasajeros en el servicio de transportes, es muy sensible a cambios en el ritmo de la economía en general y a la variable empleo en particular. Otra de las hipótesis acerca del incremento de pasajes pagos, sostenida principalmente por los concesionarios, es la que liga esta variable a la competitividad de la tarifa, sin embargo en este caso conviene también tener presente que se trata de un servicio subsidiado, de modo que es el Estado principalmente el que sostiene la búsqueda de competitividad. Efectivamente, según datos de la Cámara Empresaria del Transporte Automotor de Pasajeros, (CETAP), el servicio de autotransporte de pasajeros perdió casi 3.000.000 de pasajeros en el período 92 -98. El motivo principal de la pérdida de usuarios - según argumentaban en el año 1999 los empresarios del sector - fue la menor tarifa ofrecida por el servicio de trenes, en detrimento del de colectivos, sostenida con subsidios estatales. Ver Diario Clarín, Sección Economía, 11/03/1999, “*Pelea en el transporte: competencia con los trenes urbanos*”.

¹⁶ Diario Clarín, 10/05/1999, Sección Economía, “Encuesta Nacional: los servicios con baja nota”

mejoras en concepto de limpieza, iluminación, alistamiento de estaciones y coches y atención al público.

2. La renegociación de los contratos. Los primeros conflictos entre “usuarios” y empresa: El momento de la lucha legal (1998-2002)

A tres años de realizada la última de las adjudicaciones del sistema, se inició el proceso de renegociación de los contratos impulsado por decreto del Gobierno Nacional N° 543 /98. En el mismo se destacaba la necesidad de renegociación en base a un plan de modernización del sistema que preveía un cambio profundo y una actualización tecnológica tanto de la infraestructura ferroviaria, como del material rodante¹⁷.

Los nuevos contratos disponían en todos los casos la extensión de los plazos de concesión por otros 20 años, extensibles a 10 años más, la realización de nuevas obras de inversión a financiarse con aumentos tarifarios que se aplicarían de forma escalonada y estarían sujetos a la efectivización de las inversiones, y la manutención de los subsidios originales hasta el año 2005. Asimismo, incluían una cláusula mediante la cual se les transfería la facultad de actualizar las tarifas en caso de que los costos de explotación registraran una variación superior al 6%¹⁸.

En el marco de las renegociaciones se desataron una serie de confrontaciones cuyos actores principales: el Gobierno Central – y sus representaciones políticas en las distintas escalas de gobierno –; los concesionarios privados; partidos políticos de la oposición¹⁹, -que operaban principalmente en el marco de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones-; las asociaciones de usuarios y consumidores y los Ombudsman de la Ciudad y de la Nación. En el marco de un clima preelectoral²⁰, cada una de las personificaciones mencionadas actuó de acuerdo a su posición estructural en el entramado de relaciones que la nueva situación iba configurando.

▪ *El Gobierno Central:*

¹⁷ Ver <http://www.tbanet.com.ar/empresa/historia.asp>

¹⁸ Estas modificaciones estaban incluidas en todas las propuestas que realizaron los concesionarios, luego existían algunas diferencias según los casos particulares. Por ejemplo la empresa Metropolitano solicitaba un mayor plazo de concesión, así como un diferimiento en el pago del IVA y una disminución del arancel de importación de locomotoras y vagones.

¹⁹ Principalmente La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (fusión electoral de la Unión Cívica Radical y el FREPASO) que había ganado recientemente – 26 de octubre de 1997- las elecciones legislativas en todo el país.

²⁰ El 24 de octubre de 1999 se celebrarían las elecciones presidenciales en las que resultaría finalmente ganador, el ex presidente Fernando de la Rúa, candidato de la Alianza.

Por intermedio de su Secretario de Transporte, en ese entonces Armando Canosa, se renegociaron en forma bilateral los nuevos contratos con cada una de las concesionarias. Desde la Secretaría de Transporte se defendían los nuevos contratos en función de la proyección de un aumento de la demanda de pasajes en los próximos años²¹ y la necesidad de adecuar las tarifas a las necesidades de inversión. En la generalidad de los casos aceptó la totalidad de las propuestas hechas por los concesionarios. La única que debió sufrir modificaciones fue la del grupo Metropolitano que pedía una extensión del plazo de concesión por 30 años más²².

El principal medio utilizado por el gobierno y el más eficaz a la hora de obtener resultados favorables fue la aplicación de decretos de necesidad y urgencia, los cuales sólo en algunos casos fueron suspendidos por demandas judiciales presentadas por las asociaciones de usuarios y consumidores y/o, los Ombudsmen de la Ciudad y de la Nación.

- *Los concesionarios privados*

Defendían los nuevos contratos por las mismas razones que el Gobierno Nacional. Su principal forma de acción consistió en la manutención de reuniones a puertas cerradas con el Secretario de Transporte y otros integrantes del gobierno central. Las mismas fueron protagonizadas principalmente por representantes de los grupos económicos locales²³. Sólo realizaron presentaciones públicas en el momento en que, por disposición de un fallo judicial, se llevaron a cabo las Audiencias Públicas.

- *Las asociaciones de usuarios y consumidores:*

²¹ Según puede observarse en los registros de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, si bien la demanda de pasajes aumentó en términos absolutos, mostraba progresivamente una tendencia a la caída. En el año 1995, la demanda de pasajes había aumentado un 29% respecto al año anterior, en 1996, ese crecimiento había sido del 16%, un año después del 9%. En 1998, en plena renegociación contractual, ese porcentaje había disminuido a 4.5%, llegando a niveles menores a 1 en 1999 y tornándose negativo en el 2000. Ver Anexo 2, Gráfico 2: Crecimiento porcentual de pasajeros pagos respecto al año anterior. (1994-2008)

²² Entre las razones esgrimidas por funcionarios de la Secretaría de Transporte para denegar el pedido del concesionario, figuraban que constituiría un privilegio para Metropolitano en detrimento del resto de los concesionarios, que no se encontraba suficientemente argumentada y que, además, “resultaría muy difícil de defender en medio de un año electoral” Diario Clarín, Sección Economía, 28/01/1999, “Efecto Brasil: Ramales San Martín, Roca y Belgrano Sur. Más tironeos por los trenes”

²³ En relación con las estrategias desplegadas por los concesionarios durante este período, más allá del recurrente “lobby”, aún queda por profundizar el análisis de las mismas. En esta dirección resulta sugerente y podría ser representativo del conjunto, un informe realizado por un grupo de diputados acerca de las relaciones que el grupo Cirigliano mantuvo con el poder político durante toda la década de los 90 y hasta la actualidad. Ver TBA y el Grupo Cirigliano, La quintaesencia del empresario argentino, Preinforme, Primera Parte, www.cinquerrui.com.ar/Archivo/documentos/Informe%20Cirigliano%20TBA%20I%20Parte.pdf

La mayoría de ellas habían sido creadas al calor de la reforma constitucional de 1994 que incluyó un artículo especial para los derechos considerados del “tercer tipo”²⁴. Éstas impugnaban los nuevos contratos surgidos de las negociaciones entre el Secretario de Transporte y los concesionarios privados y reclamaban una mayor transparencia y calidad democrática mediante el pedido de realización de Audiencias Públicas. Entre las asociaciones más activas en este conflicto se encontraban la Unión de Usuarios y Consumidores, la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA) y Consumidores Argentinos. Su principal forma de acción fue la presentación de acciones judiciales dirigidas al Estado obteniendo, en la mayoría de los casos, pronunciamientos judiciales favorables. Así, durante los dos años que duró el proceso de renegociación de los contratos con las concesionarias del sector, lograron frenar una serie de aumentos tarifarios y que se celebraran las Audiencias Públicas por los contratos de TBA, Metrovías y Ferrovías. Asimismo funcionaron como un actor con capacidad para instalar en la agenda pública los problemas relativos al desempeño de los concesionarios privados.

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

Esta Comisión había sido creada en el marco de la Ley 23.696 y se encontraba conformada por seis senadores y seis diputados. En ese entonces, 6 lugares pertenecían al partido oficialista, (PJ), 4 a “la Alianza” y 2 a los partidos provinciales²⁵. Su función consistía en aprobar o rechazar los nuevos contratos, pero sus decisiones no poseían carácter vinculante pues, según quedaba establecido en su doctrina, “*ello desnaturalizaría el principio de división de poderes, al asumir un órgano legislativo funciones propias del Poder Ejecutivo Nacional*”.

²⁴ El Artículo Nº 42 de la nueva Constitución Nacional establece que “*Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*”

²⁵ Por el partido justicialista integraban la Comisión Claudio Sebastiani, Marta Alarcia, Julio Salto, Jorge Massat, Carlos Verna y Emilio Cantarero; los legisladores de “la Alianza” eran Juan Pablo Baylac, Edgardo Barberis, José García Arecha y Pedro del Piero. Finalmente los partidos provinciales quedaban representados en las figuras de Alberto Natale y Felipe Sapag. Diario Clarín, Sección Economía, 21/11/1999, “*Comisión Bicameral de Reforma del Estado. Debate en puerta por privatizaciones*”.

Durante todo el proceso que duró la renegociación de los contratos, la comisión actuó de un modo pendular, aunque finalmente y por la mayor representación de los legisladores oficialistas, terminó avalando los nuevos contratos. En los primeros meses del año 1998 tanto legisladores opositores como oficialistas se opusieron a las cláusulas de los nuevos contratos argumentando que alteraban las “ecuaciones económico – financieras” originales. Las principales críticas giraban en torno al aumento de las tarifas y a la extensión de los plazos de concesión²⁶. En este contexto fueron citados a declarar el titular de la CNRT y el Secretario de Transporte. Luego de las presentaciones la Comisión determinó como un hecho grave la falta de participación del ente regulador en la determinación de los nuevos contratos así como su falta de eficacia para las funciones que le habían sido encomendadas. En este contexto aprobó la realización de Audiencias Públicas para debatir los nuevos contratos, en las cuales los representantes de los usuarios podrían opinar y debatir las decisiones de gobierno. No obstante, los contratos de TBA y Metrovías ya habían sido aprobados por la mayoría oficialista de la Comisión.

Esta situación desencadenó una fuerte reacción por parte de los legisladores del FREPASO quienes presentaron una demanda para invalidar el contrato que el Gobierno había acordado con TBA²⁷, pero sin conseguir respuesta favorable. Obtuvo un mejor resultado la Unión de Usuarios y Consumidores que consiguió que una jueza fallara a su favor ordenando la realización de las Audiencias Públicas y frenando los aumentos tarifarios derivados de los nuevos contratos renegociados.

Mientras tanto, y como modo de enfrentar las críticas que desde distintas direcciones iba recibiendo por su “falta de transparencia”, el gobierno anunció la creación de un ente regulador para todo el transporte. Interesa resaltar que desde que comenzó el proceso de transferencia de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros a los concesionarios privados, el gobierno venía impulsando la creación de entes reguladores. El primero fue una “Autoridad de Transporte del Área Metropolitana” (ATAM) en 1993, luego, en 1995 comenzó el proceso

²⁶ Mientras la UCR anticipaba que no aprobaría los contratos si se alteraban las ecuaciones económico-financieras originales y si no se realizaban inversiones concretas antes de los ajustes de tarifas, el presidente de la Comisión de Industria de Diputados, Emilio Martínez Garbino (PJ), sostenía que el tarifazo propuesto no tenía fundamentación técnica de costo y advertía que la bancada oficialista no permitiría “*que nos cambien las reglas de juego en medio del partido*”. Por su parte el Frepaso sostenía que se debían rechazar los contratos y convocar a una nueva licitación porque los cambios en juego modificaban en forma sustancial el objetivo inicial de las concesiones. Diario Clarín, Sección Economía, 8/04/1998, “*Reacción de legisladores: Oposición en el Congreso a las negociaciones por los trenes*”.

²⁷ Los legisladores aliancistas fallaron a favor del contrato con Metrovías, pero se opusieron desde el inicio al renegociado con TBA.

parlamentario para la aprobación de un Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) con similares funciones que ATAM. En 1996 se creó la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) muy cuestionada en su accionar y que contaba con una estructura incapaz de afrontar las funciones para las cuales había sido creada²⁸. Ahora, el 21 de junio de 1998 el gobierno anunciaba que la ley de creación del ECOTAM estaba a un paso de ser aprobada. Como ocurrió con la mayoría de las iniciativas, a casi 10 años de su inminente aprobación, se volvería a discutir la posibilidad de su puesta en funcionamiento²⁹.

Finalmente, el 16 de marzo de 1999 tuvo lugar la primera Audiencia Pública donde se trató la renegociación de los contratos con TBA, Metrovías y Ferrovías, la cual, según denunciaban las asociaciones de usuarios y los legisladores del bloque opositor, constituyó “una verdadera burla”. La Audiencia comenzó a las 14 horas y en la lista de oradores figuraban más de 300 personas. El lugar destinado para la realización de la misma no contaba con la capacidad para albergar la cantidad de público que se había presentado. Los funcionarios contaron con veinte minutos para exponer sus posiciones, mientras que el resto de los expositores contó con cinco. La Audiencia finalizó a las dos de la mañana luego de que realizaran sus exposiciones más de 130 oradores y se tomara debida nota de los planteos realizados por los usuarios. Sin embargo, a pocas horas de finalizada, el Gobierno aprobó por decreto N° 210/99 la renegociación del contrato con TBA y abrió la puerta para los aumentos tarifarios, sin tomar en cuenta lo sucedido durante la jornada.

El autismo del Gobierno desencadenó nuevamente una serie de acciones judiciales protagonizadas conjuntamente por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, varias entidades de usuarios y organizaciones de discapacitados, declarando la inconstitucionalidad del decreto y acusando al Secretario de Transporte por incumplimiento de los deberes de funcionario público. Como respuesta, nuevamente y como había sucedido

²⁸ La falta de presupuesto de la CNRT fue uno de los argumentos esgrimidos por su titular al ser citado por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones para declarar en el marco del largo proceso de renegociación de los contratos. Asimismo, según denunciaban los diputados de la Alianza, este órgano contaba con sólo 12 agentes efectivos para controlar 240 estaciones, 900 km de vías y más de 2000 locomotoras y coches de pasajeros, además de trabajar en la misma, representantes de las empresas concesionarias que debían ser controladas, lo que la convertía en un órgano política y materialmente inoperante. Ver Dario Clarín, Sección Economía, 16/04/1998, “Comisión Investigadora en Diputados” y en el mismo diario la nota del 30/01/1999 titulada “*Líneas San Marín, Roca y Belgrano Sur: Se tensa la renegociación por los ferrocarriles*”.

²⁹ Ver Expediente 3537-D-2007, trámite parlamentario 92 /18/07/2007) mediante el cual se modifica la ley 25.031 de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Entre los fundamentos para la modificación de la citada ley se menciona: “*Dicha ley estipula en su artículo 13 que entraba en vigencia una vez que adherían todos los municipios que comprendía el área metropolitana; a casi diez años de sancionada la ley, dicho objetivo no pudo concretarse, por tal motivo presentamos las modificaciones correspondientes, con el fin de salvar las situaciones que entendemos no permitieron la puesta en vigencia de mencionada ley*”

un año antes, el Gobierno se comprometió a enviar, en un plazo no mayor a 90 días, un proyecto al Congreso para aprobar por ley la creación de un ente regulador del transporte en cuyo directorio tuvieran participación las asociaciones de usuarios³⁰ y las provincias³¹

No obstante el alto grado de conflictividad que se desencadenó en torno a los procesos de renegociación de los contratos con los distintos concesionarios del sector, que incluyó la presentación de varias intervenciones judiciales que lograron frenar por un tiempo los aumentos tarifarios, a fines del año 1999 se habían concretado las renegociaciones de todos los contratos. Los nuevos contratos incluían en todos los casos la extensión del plazo de las concesiones y la realización de inversiones a financiarse con aumentos tarifarios³². Pero en un contexto de progresivo deterioro de las cuentas públicas, también en el año 1999 el Estado suspendería el pago a los concesionarios en concepto de subsidios.

Con el cambio de partido en el gobierno se realizaron algunos intentos por retomar los puntos que mayor disconformidad habían causado durante el proceso de renegociaciones y se intentaron incorporar a un nuevo proceso de negociación las demandas que mayor consenso en torno a su rechazo habían logrado: aumentos tarifarios y extensión de los plazos de concesión. Sin embargo otros problemas acuciaban al nuevo gobierno y en lo relativo a las concesiones ferroviarias, a los temas pendientes se sumaba una deuda por subsidios de 64 millones de pesos³³.

Así, en un contexto de profundo deterioro de las cuentas públicas y concomitantemente a la agudización de la crisis que estallaría en diciembre de 2001, se fueron reestructurando todos los criterios formales iniciales que habían guiado las negociaciones entre concesionarios y gobierno. Esta etapa se cerraría en el año 2002 con el anuncio del

³⁰ A pesar de que el Artículo N° 42 de la nueva Constitución Nacional establecía “*la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios (...) en los organismos de control*”, y que el gobierno venía proclamándolo incesantemente aunque sin construir las condiciones adecuadas para su efectivización, este punto se constituía en un elemento de discusión entre los representantes de las distintas asociaciones. Hasta fines de 1999 la única asociación que formaba parte activa de los entes reguladores era ADELCO, que integraba un consejo asesor del ente regulador del Agua, (ETOSS), y era jurado para elegir los directores de los entes del gas y la electricidad. El resto de las asociaciones se debatían entre la opción por integrarlos, lo cual según la visión de algunos neutralizaría la simbiótica relación que los entes mantenían con los concesionarios, o no integrarlos ya que su incorporación quitaría objetividad al ente regulador. Diario Clarín, Sección Economía, 09/04/1999, “Indignación de los consumidores”

³¹ Diario Clarín, Sección Economía, 02/04/1999, “*Ente regulador para omnibus, camiones, trenes y subtes*”

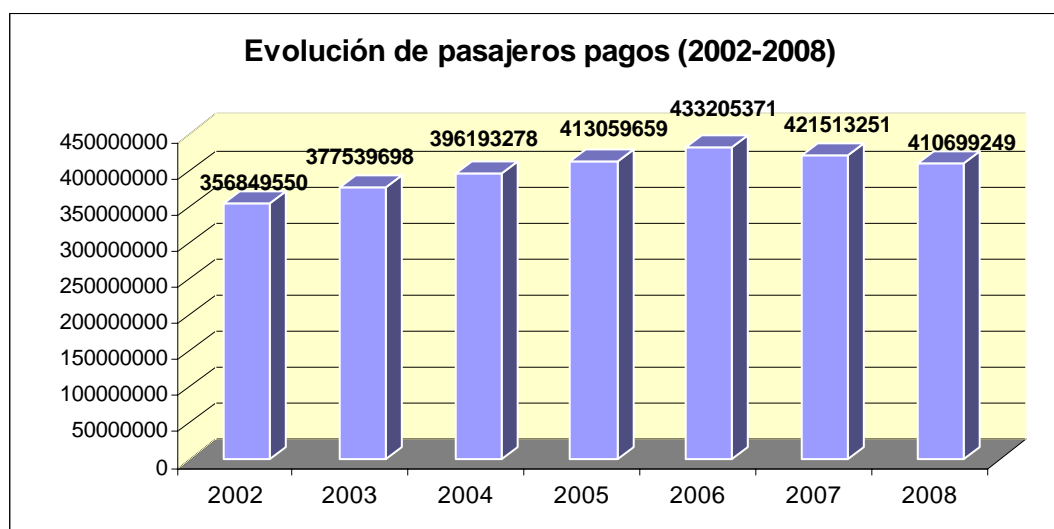
³² Tal como sostiene Aspiazu, estas características son denominadores comunes de todas las renegociaciones de los contratos con las empresas de bienes y servicios públicos privatizados. “En todas las renegociaciones emergen determinados denominadores comunes: incremento de las tarifas, postergación de los planes de inversión comprometidos, condonación de deudas por incumplimientos, extensión de los plazos de concesión...”(2002:5)

³³ Ibid., 11/05/2000, “*Anuncio oficial, recortan los subsidios para los trenes*”.

decreto de Emergencia Ferroviaria que suspendía la realización de inversiones e introducción de mejoras en el sistema, por estar sujetos los mismos a subsidios y aportes del Estado Nacional. A diez días de dictado el decreto, los concesionarios debían presentar al gobierno un Plan de Emergencia para los servicios que asegurara la “*la continuidad de éstos en condiciones compatibles con la contingencia excepcional existente*”³⁴

3. Los estallidos de disconformidad de los usuarios³⁵ (2003-2008)

El ritmo de la reactivación económica se vio reflejado también en el aumento de la demanda de pasajes pagos en todo el sistema ferroviario urbano de pasajeros. A partir del año 2003 y progresivamente en los años subsiguientes, el sistema absorbió un promedio de 19 millones de pasajes pagos por año, tendencia que según puede observarse, “parece interrumpirse”³⁶ en el año 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)

³⁴ Decreto 2075/2002. Emergencia Ferroviaria.

³⁵ Representan estallidos en tanto ocurren súbita y violentamente a posteriori de un hecho detonante. Por otra parte, representan hechos de disconformidad en cuanto expresan abierta y voluntariamente el disenso con una situación. Dicha disconformidad asume características particulares; la aparición de hostilidades. La disconformidad se transforma en bronca e ira que se expresa atacando a una personificación a la cual se atribuye la responsabilidad. Los niveles y la intensidad de la hostilidad varían entre los hechos, en algunos representan situaciones aisladas mientras que en otros su desarrollo y generalización permite hablar de estallidos de hostilidad. Rebón, J.; Quintana, G; Pérez, V.; *et all*, (2009), “*Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires*”, en prensa.

³⁶ En los datos sobre evolución de pasajes pagos para todo el período, la CNRT no registra información sobre el mes de diciembre de 2008.

Sin embargo, en adecuación con los lineamientos que habían sido fijados para la administración del servicio en contextos de una emergencia ferroviaria aún vigente, el sistema no incorporó mejoras suficientes que pudieran redundar en un aumento de los indicadores de calidad. Así, en concomitancia con el deterioro en la calidad de la prestación y el aumento sostenido de pasajeros, se fue instalando una marcada disconformidad en los usuarios en torno al modo de prestación del servicio.

En agosto de 2003 un primer hecho de disconformidad violenta protagonizado por los usuarios se desarrolla en la estación de trenes de la terminal Once, como consecuencia de la suspensión en la salida de una de las unidades. Los usuarios destrozan las boleterías y prenden fuego un molinete de la estación³⁷. Visto en retrospectiva, este hecho advertía sobre la incipiente inauguración de un período donde esta forma de acción, “*los ataques de usuarios a la empresa*”, se iría instalando progresivamente en la caja de herramientas de los usuarios como forma de expresar su disconformidad con las condiciones del servicio³⁸.

Según un relevamiento realizado por nuestro equipo de investigación³⁹ sobre los hechos de disconformidad protagonizados por usuarios y registrados en un diario de circulación nacional entre junio de 2004 y fines del año 2008⁴⁰, de un total de 27 hechos más de la mitad corresponden a ataques de usuarios a la empresa. Entre ellos se destacan los hechos de violencia colectiva ocurridos en las estaciones de Haedo (noviembre de 2005), Constitución (mayo de 2007) y Castelar (septiembre de 2008), tanto por su magnitud -cantidad de participantes y costos materiales- ,como por su impacto mediático.

³⁷ Diario La Nación, 22/09/2003 “*Disturbios en incidentes en la estación Once*”.

³⁸ Meses posteriores a su ocurrencia, en junio del año 2004, el gobierno rescindiría el contrato de concesión de la línea San Martín a la empresa Metropolitano luego de que se sucedieran una serie de accidentes fatales de pasajeros que viajaban sobre el techo de las formaciones, producto de la falta de unidades y la reducción de las frecuencias del servicio, transfiriendo la gestión del mismo a una Unidad de Gestión Operativa dependiente de la Secretaría de Transporte y conformada por el resto de los concesionarios de ferrocarriles urbanos -Metrovías, Ferrovías y TBA-.

³⁹ Programa de Investigaciones sobre Cambio Social (PICaSo), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

⁴⁰ El período inicia con la anulación de la Concesión a la empresa que gestionaba el San Martín el 23 de junio de 2004 y concluye a fines del año 2008. Es durante este período donde se desarrollan, generalizan y adquieren visibilidad pública los “ataques de usuarios”.

Cuadro 1: Distribución de frecuencia de tipo y forma de acción de disconformidad con el transporte ferroviario de pasajeros en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2008)

Tipo de acción	Frecuencia	%	Forma de acción	Frecuencia	%
Acción directa	17	63,0	Ataque a empresa	15	55,6
			Ataque a manifestantes	1	3,7
			Corte de vía	1	3,7
Acción indirecta	10	37,0	Demanda judicial	9	33,3
			Petitorio	1	3,7
Total	27	100	Total	27	100,0

Fuente: base prensa PICaSo 2008.

Ahora bien, la disconformidad de los usuarios no es condición suficiente para que el mismo se exprese en acción colectiva violenta. La acumulación realizada en el campo de los estudios sobre acción colectiva ha venido a mostrar que la relación entre situación estructural y acción colectiva, lejos de ser lineal y directa, plantea el complejo problema de desentrañar cuáles son sus condiciones⁴¹. A los fines de la presente ponencia interesa resaltar algunos de los factores generales que en combinación con otros precipitantes inmediatos, constituyen condiciones propicias para la emergencia de estos hechos.

En primer lugar, tal como se mencionó más arriba, existe una marcada disconformidad con el modo de prestación del servicio. Según una encuesta realizada por nuestro equipo de investigación a pasajeros de “horas pico” en las estaciones terminales de Once y Constitución⁴², en una escala de 1 a 10, el promedio de calificación del servicio fue de 3 puntos⁴³. Los principales problemas mencionados por los entrevistados fueron la “impuntualidad y demora en el servicio”, (referido por casi el 60% de los entrevistados)

⁴¹ Para profundizar en el análisis de los factores estructurantes de los hechos de disconformidad violenta entre los usuarios de trenes, se puede consultar Rebón, J.; Quintana, G; Pérez, V.; *et all*, (2009), “*Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires*”, en prensa.

⁴² En la primera semana de junio de 2007, semanas después de los hechos de violencia ocurridos en la estación terminal de Constitución, el Programa de Investigaciones sobre Cambio Social (Picaso) realizó, con la colaboración de los estudiantes que cursaron el Taller de Investigaciones sobre Cambio Social (Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA), una encuesta semi-estructurada a 460 usuarios del servicio metropolitano de ferrocarriles de las ex líneas Roca y Sarmiento, focalizada en la opinión ante los incidentes. El relevamiento se realizó en las cabeceras terminales de ambas líneas en el horario de mayor flujo de pasajeros. La muestra se distribuyó en cuotas por línea, sexo y edad. La utilización de este instrumento tiene la limitación metodológica de considerar a la opinión de los usuarios como una invariante durante el período, supuesto que en algunos ítems es difícil de sostener. No obstante, dada la inexistencia de otras fuentes esta utilización resulta fecunda para los fines exploratorios del presente trabajo

⁴³ Dos años antes, en abril de 2005, una encuesta encargada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realizada sobre 1059 usuarios calificaba al servicio de trenes como el peor, seguido por el de colectivos, subtes y taxis, en ese orden. En el sondeo se les pidió a los usuarios que calificaran del 1 al 10 a los subtes, trenes, colectivos y taxis que atraviesan diariamente el área metropolitana. Las últimas en la lista fueron las líneas de ferrocarriles con un 4,2.

seguido por la “falta de higiene y mantenimiento”, las “pocas frecuencias de trenes” y la “inseguridad”. Por otra parte, más allá de la estructura formal de responsabilidades, el 64% de los entrevistados responsabilizan a la empresa por las fallas en la prestación.

Un agravante de la disconformidad, a la vez que un hecho que propicia el desencadenamiento de acciones que trasvasan los canales formales de procesamiento del conflicto, está dado por la ineficacia de mecanismos que podrían funcionar como amortiguadores de la disconformidad. En este sentido, más del 70% de los entrevistados no confía en que los entes reguladores de los servicios públicos sirvan para resolver los problemas de la gente, y casi el 50% de ellos, considera que las acciones colectivas violentas resultan “efectivas” para resolver los problemas que afectan al servicio.

Efectivamente, la violencia cumple una función “catalítica”⁴⁴ que se ve reforzada por el impacto mediático que logra. Luego de los estallidos de hostilidad emblemáticos del período (Haedo, Constitución y Castelar), se registran una serie de modificaciones en el sistema que tienden a ser beneficiosas para los usuarios, entre ellas se destacan:

- Incorporación de nuevas formaciones y mejoramiento de las existentes.
- Realización de mejoras en vías.
- Incremento de frecuencia del servicio.
- Anuncio y licitación en diferentes ramales de diversas obras como remodelación de estaciones, electrificación y soterramiento de vías.
- Reasignación de partidas presupuestarias por parte del gobierno nacional con el destino de incrementar subsidios a las empresas concesionarias y mejorar la infraestructura ferroviaria.

Por otra parte, luego de los hechos de Constitución, el gobierno rescinde totalmente los contratos con Metropolitano, quitándole la concesión de las líneas Roca y Belgrano Sur y transfiriendo la gestión del servicio a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria, a la que ya había asignado la gestión de la línea San Martín.

Lo anterior permite observar que más allá de la existencia de vías formales para que los usuarios canalicen sus demandas en relación con el servicio, la falta de valoración de estos canales plantea una situación propicia para que la disconformidad busque expresarse por otros

⁴⁴ Se utiliza esta expresión en sentido coseriano. La violencia como catalizador refiere a su funcionalidad para desencadenar transformaciones que pueden resultar favorables a los intereses de los grupos que la instrumentan. Ver Coser, L., (1986), *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Amorrortu, Buenos Aires.

medios. La vivencia cotidiana de agresión externa – “*viamos peor que las vacas*” – y los elevados grados de frustración que provocan las reiteradas demoras e interrupciones del servicio⁴⁵, no encuentran una vía de escape, ni controles internalizados suficientes que actúen como inhibidores de la agresión que se dirigirá contra “la empresa”, por ser la personificación a la que se atribuye la responsabilidad por la situación vivida.

En otras palabras, en un contexto general de disconformidad con la forma en que se presta el servicio y ante la ausencia de medios efectivos para la canalización de las demandas, la aparición de algunos factores que funcionarán como precipitantes inmediatos de la acción harán emerger “los ataques de usuarios” como la alternativa más económica de relajar la tensión y el comportamiento más efectivo para canalizar las demandas.

4. Reflexiones finales.

Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, el modelo de gestión que había sido diseñado para la provisión del servicio ferroviario tenía como meta vincular servicios eficientes, con tarifas económicas y el menor subsidio para los concesionarios que se harían cargo de la prestación. Se ha argumentado que la eficiencia del sistema, por estar atado su equilibrio a un ingreso de capital proveniente de las arcas del Estado y no de la propia actividad económica, comienza a fallar en el momento en que el Estado, en un contexto de profunda crisis económica, política y social, deja de transferir este ingreso a los concesionarios en concepto de subsidio⁴⁶. Sin embargo, el argumento que se sostiene en este trabajo se aleja del anterior.

Más allá del diseño formal del modelo, el modo real de llevarse a cabo el proceso de transferencia de los ferrocarriles urbanos, configuró una situación en la que los concesionarios actuaron con total libertad y en correspondencia con un objetivo intrínseco a la actividad económica que se prestaron a desempeñar – maximización de ganancias mediante una

⁴⁵ Según nuestra encuesta el 85% de los pasajeros de trenes utilizan el servicio básicamente por motivos laborales. Asimismo, según datos de una “Investigación sobre Transporte Urbano Público de Pasajeros” (INTRUPUBA) realizada por la Secretaría de Transporte, el 60% de los pasajeros utilizan el servicio en combinación con otros medios de transporte (subte, colectivo, etc.). Esta situación, sumado a la falta de vías alternas que puedan competir con el servicio ferroviario – el colectivo tiene mayores costos y supone mayores tiempos de viaje - ocasiona que una interrupción o demora en el servicio, desestructure toda la cadena del viaje ocasionando consecuencias negativas en la vida laboral de los usuarios. En nuestras entrevistas de campo hemos podido detectar que este es un elemento importante de la disconformidad de los usuarios, “la pérdida del día laboral”, “las sanciones por las llegadas tarde”, hasta, en casos extremos, la pérdida del trabajo.

⁴⁶ Al respecto ver Martínez J. P.; (2007), 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas, en *Nueva historia del ferrocarril en Argentina. 150 años de política ferroviaria*, López M. J., y Waddell J. E., (comps.), Ediciones Lumiere, Argentina

diversidad de estrategias – mientras que el Estado se ocupó de construir condiciones favorables al despliegue de aquéllos y los usuarios quedaron en una situación de profunda indefensión.

Uno de los indicadores que apoyan el argumento anterior, es que los concesionarios comienzan a incurrir en una serie de incumplimientos contractuales desde el momento en que se hacen cargo de las concesiones y no cuando el Estado deja de pagar los subsidios, lo que hace pensar que más que un problema de ingreso de capitales se trata de un problema de falta de control de la acción de los privados.

En un segundo momento, que se inicia con un cambio en la relación de fuerzas al nivel del sistema político, producto de la derrota del partido oficialista en elecciones legislativas, se abre una instancia de revisión de lo actuado por cada una de las personificaciones involucradas en el proceso y las recientemente creadas asociaciones de usuarios y consumidores, se prestan a representar los intereses de los usuarios de trenes. En este período se hacen públicos la existencia virtual de los entes reguladores, los incumplimientos de los concesionarios y el malestar de los usuarios. Sin embargo, luego de dos años de confrontaciones judiciales que en muchos casos resultaron favorables a los intereses de los usuarios del servicio, los concesionarios lograron renegociar todos los contratos en condiciones que resultarían desfavorables para los pasajeros. Se mantenían los subsidios estatales, se alargaban los plazos de concesión y las inversiones serían financiadas con aumentos tarifarios.

Ante los hechos mencionados cabe preguntarse ¿En qué medida, la identidad del usuario del servicio público ha podido dotarse de una representación política capaz de expresar sus demandas así como de implementar los medios eficaces para la satisfacción de las mismas? El conflicto desarrollado al calor del proceso de renegociación de los contratos entre los años 1997 y 1999, pone al descubierto la relativa debilidad de las asociaciones de usuarios, sin embargo cabe la pregunta acerca de cuánto de esa debilidad fue la resultante de su acción en un contexto político en el cual un particular estilo de gobierno ahogó la capacidad de muchos actores, incluso en reiteradas ocasiones del parlamento. No obstante, si tal como sostiene Svampa, el modelo de organización política se encargó de proclamar su existencia virtual, asegurando al mismo tiempo su inviabilidad empírica, (2006: 85) deberíamos esperar que en un nuevo contexto político las asociaciones de usuarios adquieran una relativa fortaleza para expresar las demandas de la identidad que se prestan a representar.

¿O son los mecanismos de participación que han sido fijados para su accionar los que no logran revertir una relación de fuerzas desfavorable al usuario del servicio público?

La crisis del año 2001 inaugura un momento en que en muchos ámbitos de la vida política y social, las demandas de diversos sectores de la población comienzan a expresarse de forma directa, esto es, sin la mediación de formas institucionales para el procesamiento de la conflictividad. Este proceso de autonomización producto del quiebre de las heteronomías políticas y sociales preexistentes (Rebón, Antón: 2007), repercutirá también en los usuarios de trenes quienes no serán ajenos a estas tendencias. En el año 2003 un primer hecho de disconformidad violenta se sucede en la estación terminal de Once inaugurando un período donde los estallidos de hostilidad de los usuarios irán adquiriendo una cierta regularidad y los ataques de usuarios a la empresa dominarán como forma de expresar la disconformidad con la forma en que se presta el servicio. En este nuevo contexto, la indefensión del usuario de trenes encuentra una vía de expresión que, ante la falta de canales efectivos para el procesamiento de sus demandas, resulta ser la más eficiente para desencadenar cambios que, en muchos casos, resultan favorables a sus intereses. Tal como sostiene Tapia, estos hechos pueden ser pensados como un indicador de la existencia de formas de vida política que no contienen, procesan, ni integran las demandas de amplios sectores propiciando una tendencia en que la política comienza a aparecer bajo otras formas: *como desborde* (2008: 3).

Sin embargo, si bien estos hechos de violencia han tenido efectos en varias direcciones que resultan positivas al usuario de trenes, queda por responder la pregunta acerca de en qué medida, los mismos logran poner en crisis el sistema de gestión privado. La “reestatización” selectiva de las líneas deja en pie este interrogante, sobre todo si se tiene en cuenta que la línea Sarmiento es la que concentra la mayor cantidad de “ataques de usuarios a empresa” y donde se registran dos de los tres “estallidos de disconformidad hostil” más emblemáticos del período.

Bibliografía

- ASPIAZU, D., (2002), *Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado*. Exposición que integra la Mesa Debate realizada el 17 de julio de 2002 en el Teatro del Pueblo, con la participación de Mabel Thwaites Rey, Daniel Azpiazu y Martín Schorr. <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/makepdf.php?storyid=701>
- BASUALDO, E., (2006): *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 322 a 380
- CASTRO, J. E., (2005), *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*, Cuadernos del Cendes, Año 22, N°59.

- COSER, L. (1986), *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- MARTINEZ, J.P., (2007), 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En *Nueva Historia del Ferrocarril en Argentina. 150 Años de Política Ferroviaria*. Buenos Aires, Lumiere, 2007, p.209
- PÉREZ, A.; “Informe ferrocarriles área metropolitana de Buenos Aires”, http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Informes/informe_ferrocarriles.pdf
- REBÓN, J.; ANTÓN, (2007) Formas de lucha y construcción de ciudadanía: la acción directa en la Argentina reciente. En *Voces y letras insumisas: Reflexión sobre los movimientos populares en Latinoamérica*. L. Ocampo Banda y A. Chávez Ramírez. Aleph/Insumisos. Argentina.
- REBÓN, J., QUINTANA, G., PÉREZ, V., et all (2009), *Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires*, En prensa.
- SVAMPA, M., (2006) *La Sociedad Excluyente*, Buenos Aires, editorial Taurus
- TAPIA, L., (2008) “Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política” en *Política Salvaje* (La Paz, CLACSO, Muela del Diablo Editores y Comuna)

Otras fuentes:

- Comisión Nacional de Regulación del Transporte, www.cnrt.gov.ar
- Secretaría de Transporte, www.transporte.gov.ar
- Diario Clarín (Sección Economía, años 1998, 1999, 2000 y 2001)
- Contratos de licitación con Addendas de Metrovías, Ferrovías, Trenes de Buenos Aires, Metropolitanato S.A.
- Investigación sobre Transporte Urbano Público de Pasajeros” (INTRUPUBA) Secretaría de Transporte de la Nación Argentina
- Legislación:
 - Constitución Nacional de la Nación Argentina
 - Decretos: 666/89; 2.74/90; 502/91; 1143/91; 1.388/96; 2075/2002

Anexo 1.

Cuadro 1: Composición de los consorcios adjudicatarios y participación en el capital social de la sociedad anónima concesionaria.

Grupo de servicios	Concesionario	Empresas	% de las acciones	Asistente técnico
1 y 2 (Mitre y Sarmiento)	Trenes de Buenos Aires S.A	COMETRANS SOCIEDAD ANONIMA ⁴⁷	41.65	BURLINGTON NORTHERN RAILROAD CO (USA)
		MK RAIL CORPORATION	41.65	
		BURLINGTON NORTHERN RAILROAD COMPANY	16.7	
Red de subterráneos y grupo 3 (Urquiza)	Metrovías S.A ⁴⁸	BENITO ROGGIO E HIJOS S.A	33.3	BURLINGTON NORTHERN RAILROAD CO (USA) (línea Urquiza). TRANSURB CONSULT S.C, subterráneos.
		COMETRANS S.A	30.3	
		S.K.S. S.A.C.C.I.F.A. y M.	3.0	
		BURLINGTON (USA) NORTHERN RAILROAD Co	16.7	
Grupos 4, 5 y 7 (líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur)	Transportes metropolitanos S.A	ORMAS SOCIEDAD ANONIMA INDUSTRIAL, COMERCIAL, INMOBILIARIA Y CONSTRUCTORA	22	JAPAN RAILWAYS TECHNICAL SERVICES JARTS- y SAN FRANCISCO BAY AREA RAPID TRANSIT DISTRICT -BARTS
		ROMAN SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL	15	
		E.A.C.S.A. EMPRESA ARGENTINA DE CONSTRUCCIONES SOCIEDAD ANONIMA;	10	
		COMINTERSA, COMERCIO INTERNACIONAL SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA,	3	
		D.G.T. ELECTRONICA SOCIEDAD ANONIMA	3	
		TRANSPORTES INTEGRADOS METROPOLITANOS TRAINMET SOCIEDAD ANONIMA	4.25	
		63 empresas de autotransporte ⁴⁹	42.75.	

⁴⁷ Se trata de un consorcio de empresas de la Cámara de empresas de autotransporte de pasajeros (CEAP)

⁴⁸ En la renegociación contractual realizada en el año 1999, el monto declarado por la empresa como capital social ascendió a \$13.700.000. Por su parte las empresas Morrison Knudsen Corporation y S.K.S. S.A.C.C.I.F.A dejaron de formar parte del consorcio adjudicatario y el grupo Benito Roggio e Hijos S.A. se alzó con el 55.2% de las acciones (Roggio, 3.866.140 acciones clase A1; Cometrans 1.959.100 acciones clase A2 y Burlington Northern Railroad Co. 1.167.240 acciones Clase A3)

⁴⁹ T.A.T.A. TRANSPORTES AUTOMOTORES TERRESTRES ARGENTINOS SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; EMPRESA CENTRAL EL RAPIDO SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR; EMPRESA ANTON DE TRANSPORTES S.A.C.; TRANSPORTES UNIDOS DE MERLO SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL INDUSTRIAL INMOBILIARIA; TRANSPORTES LA PERLITA SOCIEDAD ANONIMA; EMPRESA DEL OESTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; COMPAÑIA OMNIBUS 25 DE MAYO -LINEA 278 - SOCIEDAD ANONIMA; COMPAÑIA ANDRADE EMPRESA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; COMPAÑIA MICROOMNIBUS LA

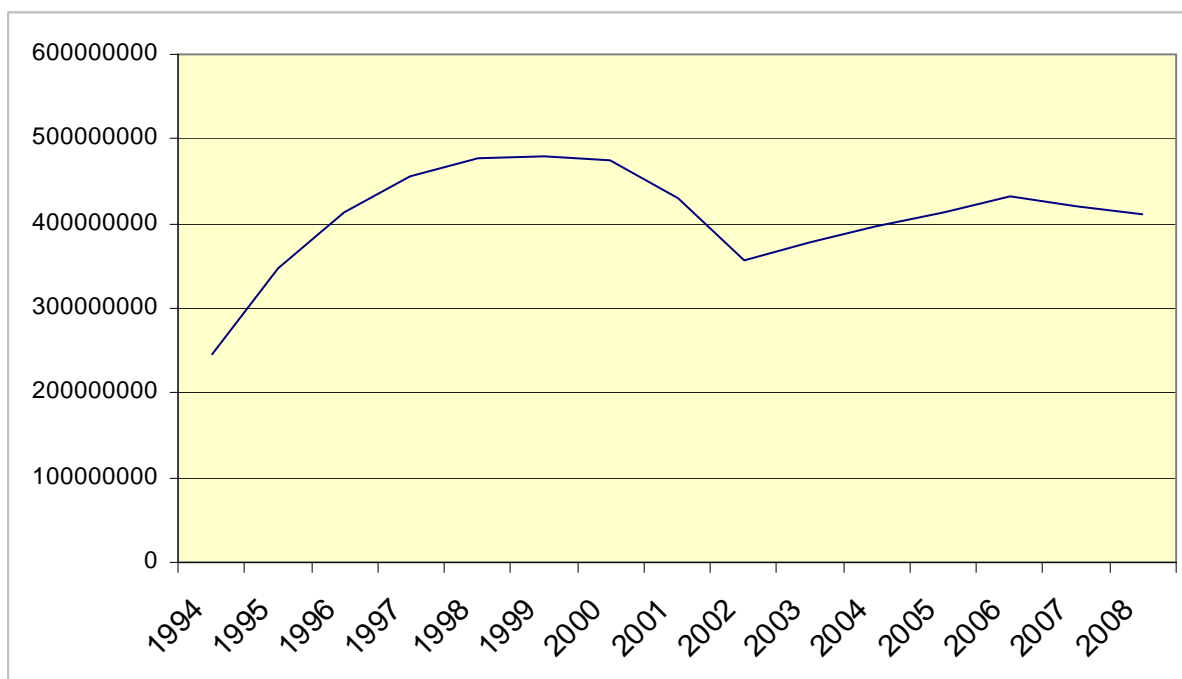
Grupo 6 (línea Belgrano Norte)	Ferrovías S.A	SEMINARA EMPRESA CONSTRUCTORA ANONIMA, INMOBILIARIA, FINANCIERA	INDUSTRIAL, COMERCIAL y SOCIEDAD	23.125	TRANSURB CONSULT S.C
		COOPERATIVA DE TRABAJOS TRANSPORTES AUTOMOTORES DE CUYO -T.A.C. LIMITADA-		23.125	
		EMEPA S.A		20	
		PROCESAMIENTO INDUSTRIAL DE LAMINADOS ARGENTINOS RESIDUALES S.A		3.125	
		C.O.D.I. CONSTRUCCION OBRAS DE INGENIERIA SOCIEDAD ANONIMA		10	
		CONIPA SOCIEDAD ANONIMA, CONSTRUCTORA, COMERCIAL, FINANCIERA Y DE MANDATOS	INDUSTRIAL,	6.625	
		CONEVIAL SOCIEDAD ANONIMA, CONSTRUCTORA, COMERCIAL, INMOBILIARIA Y FINANCIERA;	INDUSTRIAL,	6.5	
		BELGIAN TRANSPORT AND URBAN INFRASTRUCTURE CONSULT - TRANSURB CONSULT S.C.-;		1	
		EDUARDO GRAGLIA		3.25	
		LUIS JAVIER PICCO.		3.25	

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en los contratos de licitación con las empresas Metrovías, Ferrovías, Trenes de Buenos Aires, Metropolitano S.A.

Anexo 2

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

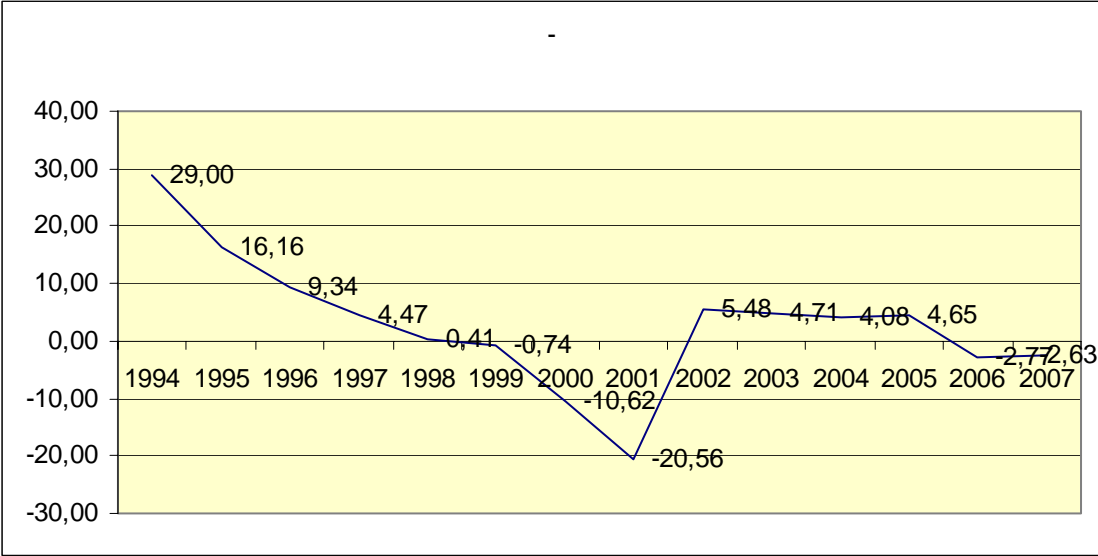
Gráfico 1: Evolución de pasajes pagos. Totalidad de las líneas ferroviarias de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. (1994-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Año	Total
1994	246143027
1995	346701235
1996	413547371
1997	456129330
1998	477480842
1999	479426487
2000	475894070
2001	430201602
2002	356849550
2003	377539698
2004	396193278
2005	413059659
2006	433205371
2007	421513251
2008	410699249

Gráfico 2: Crecimiento porcentual de pasajeros pagos respecto al año anterior. (1994-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.