CAPÍTULO 3

La hibridación creciente: de la mejora incipiente a la emergencia de nuevas perturbaciones

Verónica Pérez y Julián Rebón

Hasta mediados de 2004 el gobierno no implementó ninguna reforma sobre el sistema ferroviario y mantuvo el esquema de concesión en las siete líneas metropolitanas. Recordemos que hasta ese momento las líneas Sarmiento y Mitre estaban a cargo del concesionario Trenes de Buenos Aires (Grupo Cirigliano), las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, bajo responsabilidad del concesionario Metropolitano (Grupo Taselli), mientras que la línea Urquiza dependía de Metrovías (Grupo Roggio) y la línea Belgrano Norte, de Ferrovías (Grupo Emepa). Sin embargo, la emergencia de recurrentes perturbaciones propiciaría los primeros cambios. En dicho año y luego de que ocurrieran una serie de accidentes fatales y expresiones de disconformidad de los pasajeros, el gobierno decidió quitarle al concesionario Metropolitano la explotación de la línea San Martín. Posteriormente, en 2007, cancelaría los restantes contratos: el del Belgrano Sur y el de la principal línea del servicio de la RMBA, la línea Roca. Estas rescisiones se producirán a los pocos días de sucederse un estallido de hostilidad protagonizado por pasajeros en la estación terminal de Constitución, el 15 de mayo (Pérez, 2013).

La anulación de contratos a Metropolitano vino acompañada de la implementación de una nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios en las líneas cuyos contratos habían sido rescindidos. Para la operación de los servicios se conformó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (Ugofe), constituida por el resto de los concesionarios de la red. En la nueva compañía cada una de las empresas sobrevivientes del período se alzó con el 33% de las acciones (TBA, Metrovías y Ferrovías), lo cual supuso a su vez un proceso de mayor concentración en el sector. Si antes eran cuatro los grupos que se repartían el negocio ferroviario metropolitano, ahora habían quedado reducidos a tres.

El modelo de gestión implementado para la prestación de los servicios en esas líneas supuso modificaciones respecto al esquema de concesiones e

implicó un avance del Estado en la actividad. Los llamados "acuerdos de gerenciamiento" con los consorcios ferroviarios establecían que bajo esta nueva forma de gestión las empresas pasaban a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional, cobrando un canon por su gerenciamiento, lo cual significaba para ellas las siguientes habilitaciones: a) operar los trenes de acuerdo con las frecuencias y condiciones que estableciera el Estado Nacional; b) administrar y explotar todos aquellos aspectos complementarios y colaterales del servicio; c) administrar los fondos percibidos por cobro de tarifa, las compensaciones de costos de explotación y las explotaciones colaterales; d) administrar los recursos humanos (solo los trabajadores fuera de convenio, ya que los pertenecientes a la empresa Metropolitano fueron pasados a la empresa Ferrocarril Belgrano SA); e) contratar todos los servicios o adquirir bienes necesarios para su operación, y f) contratar y ejecutar todos los programas de mantenimiento y obras indispensables para la recuperación y operación de los servicios ferroviarios.

Como contraprestación, los consorcios que conformaron Ugofe SA percibirían el 6% de los ingresos provenientes de a) el cobro de tarifas; b) la compensación de los costos de explotación; c) los fondos para la realización de las obras que se determinaran; d) los ingresos provenientes de explotaciones colaterales, y e) otros fondos que la Secretaría dispusiera para la prestación del servicio (González Badían y Gentili, 2012).

Como se verá más adelante, bajo este esquema de funcionamiento tuvo lugar una intensificación de las prácticas que más habían afectado la performance de los servicios en los años precedentes, pero ahora se desenvolverían bajo nuevas condiciones tanto endógenas como exógenas.

Entre las nuevas condiciones de contorno, además de la orientación hacia una mayor presencia del Estado en la economía desplegada por el nuevo gobierno, se produjo un cambio respecto a los actores con mayor gravitación en el sector transporte. Como resultante de la alianza gobierno-sindicatos, cuya génesis puede situarse tanto en la relativa debilidad con la que asumió el nuevo gobierno como en su orientación político-ideológica, temas que han sido desarrollados en el capítulo anterior, cada una de las subsecretarías modales de transporte pasó a ser ocupada por un representante sindical del sector.

En el caso del transporte ferroviario, en 2006, Antonio Luna, secretario de Política Ferroviaria del consejo directivo del sindicato de maquinistas La Fraternidad, fue nombrado al frente de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación. Esta posición otorgaba al funcionario un alto grado de responsabilidad sobre el funcionamiento del sistema, ya que entre otras competencias tenía la de intervenir en la elaboración, la ejecución y el control de las políticas referidas al transporte ferroviario, elaborar pliegos

de bases y condiciones para llamados a concursos o licitaciones e intervenir en el otorgamiento de estos.

Otro espacio de participación sindical se abrió con la creación de Ugofe. En la compañía, personificaciones del sector pasaron a mediar la relación entre empresas y trabajadores, en el marco de un modelo que implicó una mayor hibridación o interpenetración de lógicas (Wright, 2010), al sumar nuevas prácticas de reproducción de poder a su dinámica de funcionamiento. En este caso fue Héctor Messineo, un dirigente de La Fraternidad, quien asumió la Gerencia de Recursos Humanos de Ugofe. Este conjunto de transformaciones le permitirán al sindicalismo alcanzar un poder significativo en el control de la bolsa de trabajo –contrataciones– (Basualdo, Morales y Cabello, 2014) y, como desarrollamos en el capítulo 7, en la creciente política de tercerización de aspectos periféricos de la producción. Como se observa, las nuevas condiciones de contorno provocaron reorganizaciones en los elementos endógenos del modelo de prestación de los servicios.

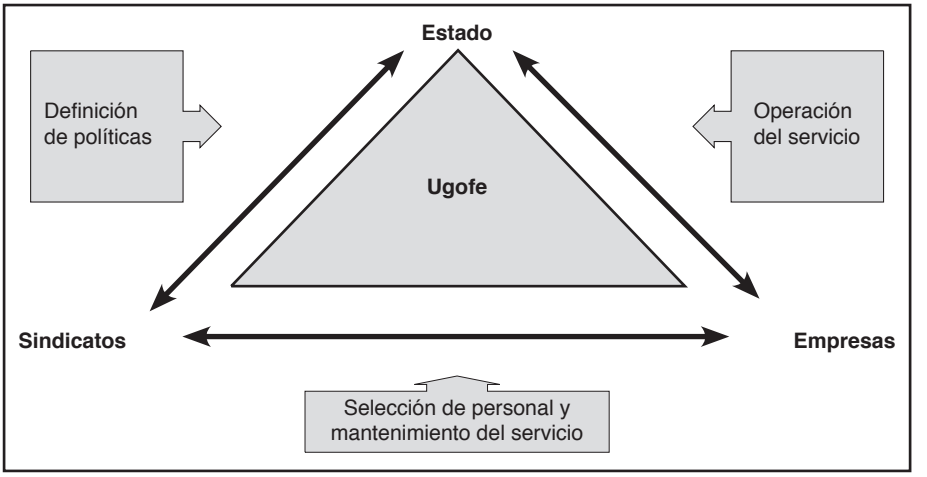
La presencia de las representaciones sindicales en la actividad se reforzó cuando, en 2008, en el marco de la promulgación de la Ley de Reordenamiento Ferroviario (26.352) se crearon dos empresas de carácter público, dependientes, en ese entonces, directamente del Ministerio de Planificación Federal: la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (Sofse) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF). La presidencia de la primera, a la que se encomendó la prestación de los servicios ferroviarios de cargas y de pasajeros, incluyendo el material rodante, fue ocupada por un miembro de la comisión directiva de La Fraternidad, José Nicanor Villafañe, mientras que la presidencia de la ADIF, facultada para administrar la infraestructura ferroviaria, el mantenimiento y la gestión del sistema de control de trenes, fue ocupada por Juan Rosauro Araya, un abogado de la Unión Ferroviaria y persona de confianza del por entonces líder del sindicato, José Pedraza ("Un sindicalista salpicado", 2013).

En cuanto a los marcos institucionales bajo los cuáles se desenvolvió el nuevo modelo, cabe resaltar que aunque la nueva ley intentó un mayor ordenamiento de la actividad al crear dos empresas estatales con funciones diferenciadas (Sofse y ADIF), al no haber sido implementada de forma completa subsistieron ambigüedades respecto de regulaciones y organismos competentes (Barbero y Bertranou, 2015). Por otra parte, la ley planteó un importante desafío a la reorganización del sistema ferroviario metropolitano, pues se adoptó un modelo de organización horizontal (separación de la operación y la infraestructura) para un sistema que funcionaba bajo el esquema de organización vertical y que, además, salvo las líneas cuyos contratos habían sido rescindidos, se encontraba concesionado (Rocattagliata, 2010: 89).

En síntesis, la Ley de Reordenamiento Ferroviario mantuvo el modelo híbrido para la prestación de los servicios, aunque estableció un mayor protagonismo del Estado en la actividad, adicionando a su función reguladora, fiscalizadora y controladora la responsabilidad sobre la explotación de los servicios en las líneas que se encontraban a cargo de Ugofe. En cuanto al modelo de gerenciamiento implementado, supuso una mayor hibridación o interpenetración de lógicas al sumar nuevos actores en su forma de organización.

La figura 1 expone las principales relaciones que quedaron configuradas bajo la nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en la RMBA, para las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur.

Figura 1
Modelo organizativo de Ugofe



En cuanto al resto de las líneas, Sarmiento y Mitre continuaron a cargo de TBA, la línea Urquiza a cargo de Metrovías y de la línea Belgrano Norte bajo responsabilidad de Ferrovías, con contratos de concesión que quedaron desvirtuados ante las nuevas condiciones políticas y económicas de la Argentina de inicios del siglo XXI. Respecto de este punto, una de las primeras medidas que había tomado el gobierno de Néstor Kirchner consistió en transformar la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (creada en 2002) en la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de

Servicios Públicos. A ella se encomendó la revisión del cumplimiento de los compromisos empresarios, el funcionamiento de los entes de regulación y la elaboración de un marco general de funcionamiento y regulación de los servicios. Sin embargo, a pesar de los cambios, la iniciativa quedó trunca. Nuevamente y al igual que en la etapa precedente, las negociaciones entre funcionarios y representantes empresarios estuvieron marcadas por cuestionamientos a la falta de transparencia y por pujas en torno a la aplicación de aumentos tarifarios (Felder, 2009). En 2016, los por entonces ministro de Planificación Julio De Vido y secretario de Transporte Ricardo Jaime serían procesados por no avanzar en las renegociaciones contractuales con las empresas del sector ("Procesan a De Vido", 2016).

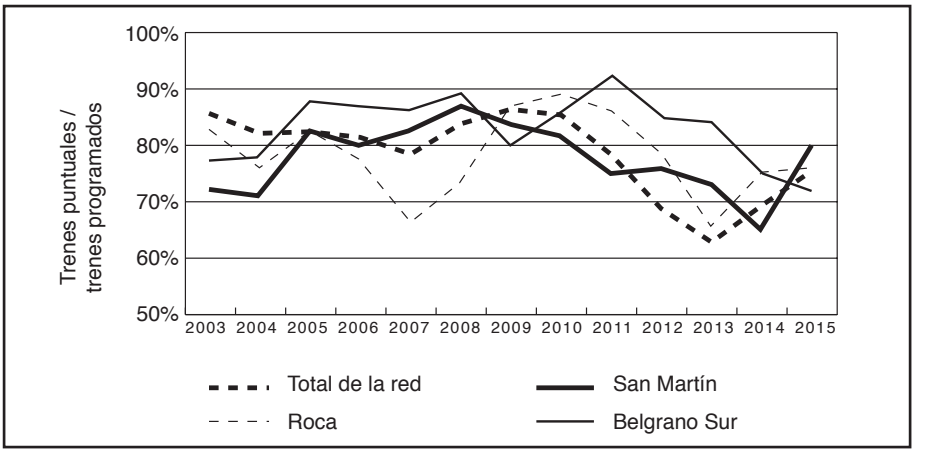
Ahora bien, algunas de las preguntas que surgen respecto de la dinámica que asumió el nuevo modelo se orientan a explorar en qué medida esta nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios logró superar las deficiencias de la etapa precedente. Resultante en parte de profundas perturbaciones del sistema, ¿el nuevo modelo de gestión –implementado en un conjunto de líneas– logró mitigarlas?, ¿en qué medida la calidad de los servicios mejoró?, ¿cuánto de las viejas prácticas de maximización de utilidades desplegadas por los grupos empresarios pudieron ser erradicadas?, ¿pudo el Estado disciplinar el capital?

La dinámica del modelo Ugofe

La implementación del modelo Ugofe tuvo resultados dispares en términos del desempeño de los servicios entre las distintas líneas. Si se considera la evolución del índice de regularidad absoluta de los servicios –relación entre trenes puntuales y trenes programados–, el que muestra los mayores signos de recuperación es el que se encontraba en peores condiciones respecto del resto en 2007: el servicio de la línea Roca. Como puede observarse en el gráfico 1, con posterioridad a 2007 la regularidad absoluta en la línea mejora considerablemente, aunque vuelve a derrumbarse a partir de 2010. En cuanto a la línea Belgrano Sur, hasta 2008, el índice bajo análisis mostraba valores que se encontraban por encima de la performance del conjunto de la red, sin embargo en 2009 se produce un desplome del indicador, el cual se recupera entre 2010 y 2011 para luego volver a derrumbarse en los años subsiguientes. Finalmente, en la línea San Martín, posterior a 2004 la regularidad absoluta mejora sutilmente y a partir de 2008 vuelve a caer. Esta línea es la que muestra un comportamiento más parejo con relación al que se observa para el conjunto de la red.

La mejora en el desempeño de la línea Roca a partir de la implementación

Gráfico 1
Evolución de la regularidad absoluta de los servicios de las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur (Ugofe) y total de la red, 2003-2015



Fuente: elaboración propia basada en datos de la CNRT (2015).

de Ugofe también se tradujo en una mejora de la percepción del servicio por parte de los pasajeros. En esta dirección, en 2010, a partir de una encuesta que realizamos en el marco del Taller de Investigación sobre Cambio Social (TCS-UBA, 2010) replicando nuestro relevamiento ya citado de 2007 en las cabeceras de las líneas Sarmiento y Roca, registramos una significativa mejora de la evaluación de la prestación del servicio en esta última línea, aunque sin alcanzar la evaluación promedio a ser positiva. A diferencia de 2007, cuando los pasajeros de ambas líneas calificaban el servicio en torno a los 3 puntos –en una escala de 1 a 10–, en 2010 se registraban valoraciones diferenciales. Mientras el valor promedio del Roca alcanzaba 5,3 puntos, el de la línea Sarmiento, que continuaba concesionada, promediaba 4,3 puntos. Esta evaluación diferencial se asentaba en una percepción contrastante acerca de la presencia de cambios positivos. Mientras entre los pasajeros del Roca el 67% consideraban que en los últimos dos años el servicio había cambiado positivamente, en el Sarmiento este valor caía al 30%, siendo superado este grupo por aquellos que no percibían cambios (46%).

No obstante y más allá de la mejor performance inicial que mostraron los indicadores de calidad de desempeño y los de calidad percibida en esa etapa, la dinámica de funcionamiento de Ugofe, principalmente en la línea Roca, produjo nuevas inestabilidades, que significaron continuidades y rupturas respecto al período anterior.

Como se ha mencionado, la forma de organizar socialmente la prestación

de los servicios bajo el esquema que se viene analizando implicó un cambio respecto de las concesiones en tanto las empresas que la conformaron pasaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional. En este esquema, los ingresos de los concesionarios dependieron casi exclusivamente de las transferencias estatales, que como ha sido señalado se calculaban sobre la base de un porcentaje de las compensaciones por costos de explotación y de otros fondos que la Secretaría de Transporte dispuso para el mantenimiento de los servicios (González Badián y Gentili, 2012). La respuesta a la situación crítica del servicio no solo implicó la conformación de estas unidades empresariales de emergencia, sino que también condujo a un incremento de la inversión estatal para paliar la crisis y con ella el aumento de las transferencias a los operadores. Si se considera la evolución del monto de los subsidios dependientes del Sistema Ferroviario Integrado (Sifer) –principal fuente de subsidios de la etapa–, el incremento porcentual anual se dispara en 2007 y 2008, siendo en el primero de los años 64% superior a 2006 y en 2008, 55% superior a 2007. Estos guarismos superan ampliamente la media de las evoluciones interanuales del período, las cuales rondan el 27% (elaboración propia basada en datos de Sifer, 2012).

La situación de emergencia del servicio funcionó como un legitimador de un amplio proceso de subcontratación de empresas en aras de revertir rápidamente esta situación. En este marco, se intensificó la orientación favorable de los operadores hacia sus proveedores (Barbero y Bertranou, 2015), los cuales tendían a ser empresas propiedad de los mismos grupos que controlaban la red.[1] Por una parte, como señalan Hernán González Badián y Rafael Gentili (2012), el esquema se presentó como una fuente importante de aumentos de costos y fuga de ganancias hacia empresas relacionadas. Por otra parte, Ugofe percibía la comisión pautada del 6% por los costos de explotación, que incluían, como ya se ha referido, la contratación de sus propias empresas. Años más tarde, durante el juicio abierto por el asesinato de un joven militante ocurrido en el marco de una protesta de trabajadores tercerizados que pedían su pase a la planta permanente de la empresa y sobre el que se volverá más adelante, el Tribunal a cargo de la causa haría alusión a este mecanismo "de matemática pura […] si los honorarios consisten en un porcentaje, a mayor volumen de dinero mensual, mayor honorario. Por ende, a mayor tercerización, mayor necesidad de dinero mensual para afrontarla y por ende mayores honorarios. Evidentemente se había gestado un engendro, imposible de desatar" (foja 1390, citada por Basualdo, Morales y Cabello, 2014).

1. Entre las empresas mayormente contratadas por Ugofe figuran Sehos y BRT, dos sociedades del Grupo Roggio, y Herso y Ferromel, dos firmas pertenecientes al Grupo Emepa ("Los trenes fantasma", 2010).

Como se desprende de lo anterior, una de las principales estrategias de maximización de las ganancias que las empresas habían desplegado durante las concesiones no solo se mantuvo cuando estas conformaron Ugofe, sino que se intensificó. La acentuación y profundización de tal lógica tuvo como condición de posibilidad el profundo relajamiento de controles que en el marco de las perturbaciones del sistema orientaron al gobierno a intervenir, sin una adecuada planificación de cómo superar las deficiencias de los servicios. En tal sentido un dato sobresaliente del período es que Ugofe operó prácticamente durante todo el lapso de su vigencia, sin un dispositivo que permitiera que la CNRT intimara a las empresas al cumplimiento de los programas de operación dispuestos, primero por la Secretaría de Transporte y luego por Sofse. En otras palabras, no existió un régimen de penalidades ante posibles incumplimientos en los contratos de gerenciamiento.

Las perturbaciones del sistema, en particular aquellas que adquirieron carácter de violencia colectiva, contribuyeron a que el gobierno implementara un conjunto de tácticas tendientes a resolver los problemas que afectaban los servicios: rescisión de contratos, creación de nuevos dispositivos institucionales de gestión para la operación de los servicios e incremento de las inversiones para recuperar la red. Sin embargo, al no haberse sustentado estas medidas en una planificación estratégica sobre el sector, terminaron implicando un costo a la sociedad, mucho mayor que el que debieran haber tenido. Priorizando el principio de eficacia –alcanzar resultados– a expensas del de eficiencia –maximización del proceso–, como veremos posteriormente, se produjo una serie de efectos no anticipados que adicionaron nuevas perturbaciones al sistema. Un alto funcionario de la CNRT nos refería en sus propios términos a la tensión entre eficiencia y eficacia en el marco de la situación de emergencia:

> *Ese engendro que fueron las Ugofe es porque todas las concesiones no tenían plan B. Todo este esquema de los 90 con concesiones no preveía qué pasaba si se caía una concesión. Cuando cae la primera concesión, que es la del San Martín, hubo que llamar a los otros del sector para que se hagan cargo. Se forma Ugofe y el Estado lo que hacía era pagar los sueldos, la cuenta de explotación, las obras de recuperación, todo lo que hubiera que hacer. Y ahí ya se empezó a desdibujar bastante el control porque todo era urgente, todo era ya. Entonces a las obras había que hacerlas urgente, no te daban los tiempos para pedir toda la documentación como se le pedía antes a un concesionario cuando todas las cosas estaban programadas. Muchas obras se hicieron sin control* […] *Pero en el momento, cuando se estaba sacando la concesión o cuando en el Roca habían prendido fuego Constitución, vos querías levantar el estándar de ese ferrocarril rápido. La única forma es me-*

> *ter plata rápido en las cosas y hacer las obras. Ahí seguramente se debe haber pagado sobreprecio, no tengo ninguna duda. De hecho se repartían qué hacían las empresas, era un secreto a voces. Para hacer una renovación de vías más rápido, la dividimos en tres: un tercio se la damos a una empresa que dependía de Metrovías; un tercio se la damos a una empresa que dependía de Ferrovías y un tercio a una empresa que dependía de* TBA [...] *Lo cierto es que en el caso del Roca, por ejemplo, que fue muy notorio, con ese mecanismo perverso si vos querés, los resultados fueron buenos. Se levantó muchísimo, mejoró mucho en muy poco tiempo. Desde el punto de vista de la seguridad, las cosas mejoraron rápidamente porque enseguida se empezaron a hacer muchas obras, muchos trabajos, muchas cosas importantes. El objetivo de la recuperación se logró, a un costo alto y para beneficio de los tres que estaban.* (Funcionario CNRT)

Ahora bien, la intensificación de la orientación a proveedores previamente referida no solo fue observable en el comportamiento de los grupos empresarios, sino que implicó a las fracciones de sindicalistas que participaron directamente del modelo configurando una recreación del sindicalismo empresario de los 90.[2] En este marco, a las conflictividades emergentes del mal funcionamiento de los servicios se sumaron otras relacionadas al carácter que asumió el entramado de actores que participaron del modelo.

La mejora de los indicadores, el desarrollo de políticas preventivas por parte de las empresas y fuerzas de seguridad, junto a la deslegitimización mediática del último gran estallido de Castelar en 2008 propendieron a apaciguar la forma de conflictividad basada en ataques de pasajeros contra objetos y personas identificadas con las empresas (Pérez y Rebón, 2012). No obstante, el eje de la conflictividad tendió a desplazarse del par empresas-pasajeros al par empresas-trabajadores tercerizados.

Como se desarrolla en el capítulo 7, el modelo Ugofe en la línea Roca supuso un desarrollo y generalización de la práctica de la tercerización, básicamente en tareas auxiliares, que funcionó como condición para el desarrollo de la organización de este sector de la fuerza de trabajo. Planteando el corte de vías como su principal forma de lucha, los tercerizados hicieron de esta práctica disruptiva su modo de visibilizar públicamente sus demandas de pase a planta permanente de la empresa y de resistencia a los despidos. De este modo, sumaron una nueva fuente de perturbación al sistema. En

2. El concepto refiere en su origen a sectores de la dirigencia sindical que apoyaron procesos de privatización de empresas públicas y flexibilización laboral en los años 90, construyendo a partir de ellos una oportunidad de obtener recursos económicos. En este marco asumieron la dirección y participación en empresas derivadas de los procesos de privatización (Basualdo, Morales y Cabello, 2014).

ocasiones esta produjo retroalimentaciones inesperadas. Por ejemplo, en las vísperas de Nochebuena de 2010, ante una larga interrupción del servicio por un corte de vías protagonizado por trabajadores tercerizados en la línea Roca, se desarrolló un estallido de hostilidad que incluyó ataques sobre la estación Constitución que se encontraba cerrada preventivamente, saqueos en comercios aledaños y enfrentamientos con las fuerzas de seguridad.

Un rasgo novedoso que asumió la prestación de los servicios bajo Ugofe fue la lógica de acumulación de poder desplegada por las fracciones de sindicalistas que intervinieron en el negocio. Recordemos que la participación de representaciones sindicales se dio tanto al interior del modelo como en cargos de dirección estratégica en el sector del transporte ferroviario. Ahora bien, si como sostiene Wright (2015), la posibilidad de morigerar el poder del capital depende en parte de la creación de dispositivos institucionales, entre los cuales destacan los acuerdos neocorporativistas tripartitos en los cuales las organizaciones sindicales, las asociaciones patronales y el Estado negocian ciertas regulaciones económicas, el caso bajo estudio instala algunas tensiones. Por un lado, el aumento del poder sindical en el sector tuvo algunos efectos positivos para los trabajadores ferroviarios estables. Por ejemplo, cabe destacar el incremento del nivel salarial que fue del orden del 800% durante el período (ITF-Unsam, 2013) –porcentaje que se encontraba muy por encima del que tuvieron los trabajadores de otras actividades– o la reducción de la jornada laboral a seis horas para los maquinistas. Sin embargo y pese a la importancia de estos avances, no debe dejar de observarse el principio de exclusión que se ejerció para con otros conjuntos de trabajadores.

En el marco de su involucramiento directo en el modelo de gestión ferroviaria, como mediador entre la empresa y el Estado en la contratación de trabajadores, sectores del sindicalismo desarrollaron una política de subcontratación análoga a la implementada por los concesionarios. La Unión Ferroviaria, liderada por José Pedraza, uno de los emblemas del sindicalismo empresario de los 90, promovió procesos de subcontratación hacia la Cooperativa de Trabajo Unión del Mercosur vinculada al sindicato.[3] El nuevo proceso de subcontratación llevó a la incorporación de trabajadores a esa cooperativa en condiciones de precariedad laboral. Los trabajadores cobraban montos inferiores a los fijados por el convenio del sector, realizando iguales tareas que aquellos que se encontraban amparados por el convenio.

3. Durante los años 90 el sindicato participó en la concesión del Belgrano Cargas. Por aquel entonces promovió también la creación de cooperativas que prestaban servicios como empresas subcontratadas de las concesionarias, presidiendo José Pedraza los consejos de administración de Talleres Mecánica Belgrano Cooperativa de Trabajo Limitada y de la Cooperativa de Trabajo Ferroviaria Unión Limitada (Basualdo, Morales y Cabello, 2014: 171).

Investigaciones periodísticas y judiciales abiertas sugieren que esta diferencia fue apropiada por el sindicalismo empresario, en connivencia con personal de Ugofe (CELS, 2012: 294).

La significación atribuida al comportamiento asumido por estos grupos de sindicalistas en esta etapa no debiera reducirse a la simple consideración de sus intereses económicos. Las prácticas desplegadas implicaron un eficiente mecanismo de control de poder sindical. Considérese a este respecto que hasta octubre de 2010 los ingresos a planta permanente a la empresa y las recategorizaciones del personal eran controlados por la cúpula de la Unión Ferroviaria en connivencia con los directivos de Ugofe. De modo que impedir el pase a planta de los trabajadores subcontratados era fundamental ya que podría haber puesto en riesgo no solo su poder económico sino también, al menos hipotéticamente, su poder político. Finalmente, cabe resaltar que quien giraba los fondos para el pago de los costos operativos del sector (incluidos los salarios de los trabajadores) era el subsecretario de Transporte Ferroviario, Antonio Luna, relacionado –según ya se señaló– con La Fraternidad.

El entramado de relaciones entre los sectores del Estado con responsabilidad sobre los servicios, las empresas concesionarias y el sindicalismo pasó a ser un tema central en el modelo de Ugofe desplazando, como se ha mencionado, el eje de conflictividad. Como se desarrolla en el capítulo 7, el caso que visibilizó cuál fue el carácter de esas relaciones sucedió el 20 de octubre de 2010, cuando un grupo de choque que respondía al gremio Unión Ferroviaria, con complicidad de funcionarios de la Policía Federal, atacó con armas de fuego a trabajadores subcontratados de la línea Roca que, junto a militantes de partidos de izquierda, reclamaban su incorporación a la planta permanente de la empresa y la reincorporación de trabajadores despedidos. El ataque dejó como saldo un muerto –el militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra– y tres heridos de gravedad. Los avances judiciales en la investigación pusieron en evidencia una compleja trama de relaciones entre diferentes esferas del poder del sindicalismo, de la empresa, de la policía y del poder político (CELS, 2012: 297). Esos avances, junto al proceso de movilización social y política desencadenado en reclamo de justicia, promovieron la visibilización pública del sistema ferroviario como entramado de ilegalismos. La atención social frente al hecho fue aprovechada por los tercerizados y sus aliados para un intenso proceso de lucha en pos de avanzar en su incorporación, finalmente de modo exitoso, a la planta ferroviaria. En ese período, las interrupciones del servicio provenientes de esta fuente de renovada perturbación se vieron también nutridas por la actividad huelguística de los sindicatos para controlar el pase a planta y por el reclamo de la excarcelación de Pedraza y otros dirigentes gremiales,

acusados y posteriormente condenados por su participación en el asesinato de Ferreyra.

En y más allá de las instituciones: las culturas empresarias en acción

Si la dinámica que asumió Ugofe implicó la emergencia de nuevas perturbaciones a un sistema que ya se encontraba en un permanente equilibrio inestable, también es cierto que con posterioridad a 2004 no solo se observará una hibridación creciente de las formas sociales de organizar la prestación de los servicios, sino también se hará observable una diferenciación creciente del sistema como tal, tanto en lo relativo a los modelos de gestión de las distintas líneas, como en lo relativo a la performance de los indicadores de calidad en cada una de ellas. Para instalarlo con mayor rigor, lo que se hará observable serán las resultantes en los servicios del despliegue de diferentes lógicas empresarias donde, si bien es posible identificar puntos comunes, también se harán visibles marcados contrastes.

En nuestra hipótesis, lo anterior se encuentra relacionado a que la acción empresaria es una forma de acción social (Granovetter y Swedberg, 2001) y en tal sentido se encuentra atravesada por valores y tradiciones que son fundamentales para entender las estrategias de las firmas. En otras palabras, los contextos institucionales y modelos organizativos propician ciertos comportamientos, pero no los explican todo. En esta dirección y si bien el recorte de gastos operativos y de inversión se convirtió en la principal variable de ajuste de los servicios para mantener la rentabilidad empresaria, involucrando al conjunto de los concesionarios de la red (Pérez, 2013), algunos de ellos desplegaron un comportamiento sobre el sistema que legítimamente puede ser conceptualizado como predatorio.

En particular, el entramado político institucional en el que se desarrolló la actividad durante ese período aporta elementos para comprender el contexto operacional de los actores del sistema. Investigaciones judiciales y periodísticas abiertas han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener la necesidad de reproducción político-partidaria del gobierno nacional (Barbero y Bertranou, 2015). Avala esta dirección el hecho de que quien fuera secretario de Transporte entre 2003 y 2009, Ricardo Jaime, es probablemente el ex funcionario del ciclo kirchnerista con más causas judiciales. A mayo de 2016, acumulaba tres condenas penales que suman seis años de prisión. Esas referían a dadivas recibidas por distintas empresas a las cuales debía controlar, la destrucción de pruebas en un allanamiento y, la más importante, por

administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública por la denominada tragedia de Once, tema sobre el cual se volverá más adelante. Además, había sido procesado por enriquecimiento ilícito y, en una causa que excede la relación con las operadoras, por la compra de material ferroviario de calidad deficiente a España y Portugal. La discrecionalidad y falta de transparencia existente en el período que estamos abordando se percibe en el testimonio de un alto funcionario de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, organismo encargado de realizar los controles a las empresas, que nos refería a la práctica recurrente de la Secretaría de invalidar o dilatar el pago de las multas aplicadas por el organismo a los concesionarios, en concepto de incumplimientos contractuales.

> *Eso lo hizo siempre la* CNRT. *Avisarle en tiempo y forma a la autoridad de aplicación si las concesiones estaban cumpliendo o no los objetivos para los cuales les fue dada la concesión* […] *Lo que se tergiversó mucho en los medios es cuál es el rol de la* CNRT. *Nosotros no podemos cambiar la realidad. Yo si veo que una vía se está degradando y el concesionario no la mantiene, yo no voy a salir con una cuadrilla de gente y les digo: "Muchachos, pónganse el overol y vamos a arreglar nosotros la vía". Yo lo detecto, la multo y le informo a la Secretaría de Transporte. El control estaba. Faltaba qué hacer con toda la información* […] *La Secretaría, el Ministerio tiene que tomar las decisiones macros que es sacar la concesión o renegociarla o ver qué pasa con esta persona que no está cumpliendo en nada lo que había firmado en el contrato de concesión. La realidad estaba claramente mostrada desde la* CNRT. *Era una mezcla de cuestiones políticas.* (Funcionario CNRT)

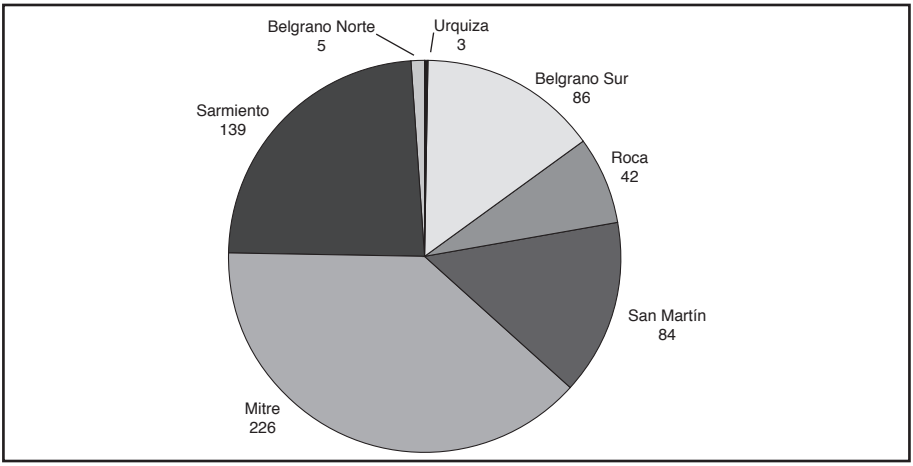
Sin embargo, y como se ha señalado, pese al marco político-institucional compartido, no todos los concesionarios mostraron la misma performance.

Si se analiza la evolución de la seguridad del sistema, entre 2004 y 2012, los accidentes en la red se incrementaron, en coincidencia con el deterioro de los activos, hasta alcanzar un número muy importante con relación a su extensión. El promedio de muertes del período fue cercano a las 400 personas al año, lo que representa más de una persona por día en la RMBA. Solo en 2008 se registraron más de 3.200 accidentes, con un saldo de 2.700 personas heridas (ITF-Unsam, 2013). Sin embargo, cuando se observa su distribución por línea, la imagen de homogeneidad desaparece. Tomando los descarrilamientos, indicador elocuente de la falta de mantenimiento de la principal infraestructura ferroviaria, se observa una considerable disimilitud.

Las líneas Mitre y Sarmiento, a cargo del concesionario TBA, representaron casi el 63% del total de descarrilamientos acaecidos entre 2004 y

2014, mientras que las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, a cargo de Metropolitano primero y de Ugofe después, representaron, tomadas en conjunto, el 35%. En contraposición, como se observa en el gráfico 2, las líneas Urquiza (Metrovías) y Belgrano Norte (Ferrovías), prácticamente no fueron escenario de estos eventos.

Gráfico 2
Cantidad de descarrilamientos según línea de servicios, 2004-2014

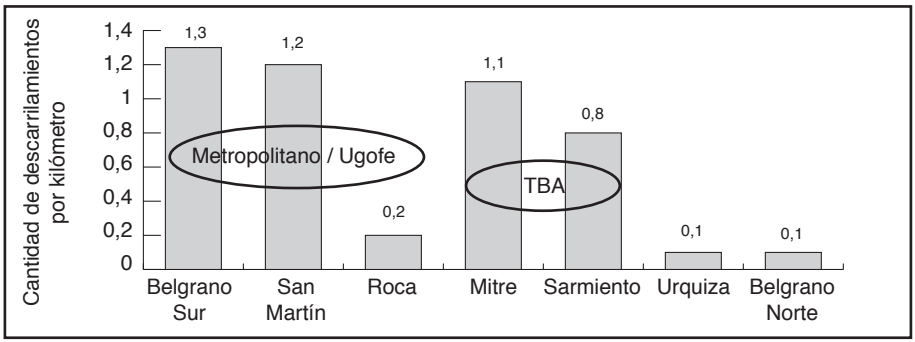


Fuente: elaboración propia basada en datos de la CNRT (2015).

No obstante, cabe tener presente que cada una de estas líneas tampoco es homogénea en cuanto a su magnitud, los kilómetros recorridos son un dato a tener en cuenta en esta línea de indagación. Como se presenta seguidamente, su inclusión en el análisis, lejos de refutar la tendencia que se viene mostrando, la refuerza: las líneas Urquiza y Belgrano Norte presentan, en este indicador, la mejor performance de toda la red.[4]

4. Cabe resaltar, como ya se ha mencionado, que desde 2004 la línea San Martín y desde 2007 las líneas Roca y Belgrano Sur pasaron a ser operadas por una unidad conformada por el resto de los concesionarios. Si bien este cambio de gestión mejoró algunos indicadores de calidad, en particular los de la línea Roca, otros, como la cantidad de descarrilamientos, se agravaron. Posteriormente a 2007 y hasta 2012, la cantidad de descarrilamientos en la línea Belgrano Sur aumentó 78% respecto del período 2004-2007, mientras que en la línea Roca lo hizo en casi 6%. Estos guarismos alertan sobre la mediación de otras variables que pueden estar afectando el funcionamiento de los servicios, más allá de las lógicas empresarias que se despliegan en el marco de los distintos servicios.

Gráfico 3
Promedio de descarrilamiento por kilómetro según línea de servicios, 2004-2014



Fuente: elaboración propia basada en datos de la CNRT (2015).

Similar comportamiento se observa cuando se analizan otros indicadores muy ligados al mantenimiento de la infraestructura en el período. Por ejemplo, en lo atinente a la regularidad absoluta, mientras la media para el conjunto del sistema fue en el período 2003-2014 del 84%, para las líneas Urquiza y Belgrano Norte este valor alcanzaba 93% y 87% respectivamente. Estos diferentes desempeños de las líneas se corresponden también con la calidad percibida por los usuarios. En 2011 un amplio estudio representativo de la RMBA sobre la calidad percibida del transporte público encontraba que el servicio ferroviario seguía siendo considerado el transporte de menor calidad por la población. No obstante, en este servicio se distinguían percepciones de los usuarios marcadamente contrastantes. En una escala de 1 a 10, las líneas Urquiza y Belgrano Norte, con 8 y 6,8 puntos de evaluación promedio, se destacaban como las líneas con mejores indicadores globales de calidad percibida, con valores muy superiores a la media del transporte público en general (6,1). Por el contrario, las líneas Sarmiento (4,4) y San Martín (5,3) se destacaban como las que poseían los peores indicadores de calidad percibida (Arcusín, Guerreo y Barbero, 2012).

Más allá de algunos puntos comunes, lo que permite hacer observable la lectura de estos indicadores es que las culturas empresarias juegan un rol significativo, aunque se encuentran condicionadas por los contextos político-institucionales. En otras palabras y consecuentemente con el argumento que venimos sosteniendo en este trabajo, los modelos, si se consideran como estructuras fijas e inmutables, difícilmente nos permitan hacer inteligible con nitidez su carácter social, pues cabe la pregunta de si tienen existencia real. Son las lógicas que se desenvuelven en el interior de estos modelos las

que otorgan el carácter y la dinámica concreta que permite dar cuenta de su desenvolvimiento. Es, como se ha mencionado al inicio de este libro, la dinámica concreta que asume un conjunto de relaciones que se desenvuelven al interior de un sistema organizado. Este rasgo se encuentra claramente expresado en las reflexiones de un funcionario de la CNRT, aunque por supuesto nuestro entrevistado no estaba pensando en acciones y relaciones sociales, estructuras, sistemas e instituciones:

> *No pasa por el modelo. Incluso dentro de lo que son las privatizaciones, hay concesionarios que hicieron las cosas bien. Entonces el problema no era del modelo. En el Área Metropolitana de Buenos Aires claramente Ferrovías y Metrovías se destacaban respecto de los otros concesionarios. TBA siempre fue malo, nunca hizo lo que tenía que hacer y siempre mostró la hilacha desde el primer momento. El Grupo Metropolitano, que eran los otros tres (San Martín, Roca y Belgrano Sur), tuvo dos etapas. Cuando lo tuvo el Grupo Ormas, al principio, funcionó bastante bien. Y cuando lo agarró Taselli lo destrozó. Fue terrible lo que hizo. Taselli lo terminó de reventar. Hacia el final veías dos grupos muy notorios, que eran Ferrovías y Metrovías, haciendo las cosas razonablemente bien. Y el Grupo Metropolitano y TBA haciendo las cosas muy mal.* (Funcionario CNRT)

El comportamiento predatorio sobre el sistema que desplegaron los concesionarios ferroviarios a cargo de Sergio Taselli (Metropolitano) y de los hermanos Cirigliano (TBA) fue de público conocimiento.

Cuando se quitó la concesión al Metropolitano, en la causa judicial en la cual se investigaron las condiciones de explotación de las líneas a su cargo se determinó que los empresarios se beneficiaron económicamente en perjuicio del Estado. En particular, Sergio Taselli fue acusado por el manejo irregular de fondos públicos, causa en la que fue sobreseído por prescripción ("En Suiza, investigan", 2013). Cabe destacar que la conducta predatoria de este empresario, como ya señalamos, no se restringió solo a este ámbito de actividad, pues fue también acusado de vaciar otras empresas a su cargo.

Por su parte, en el marco de la causa de la denominada tragedia de Once, fueron expuestas públicamente por la justicia varias de las prácticas de la empresa TBA. En esa causa, en la cual varios directivos de la empresa –entre ellos su presidente Claudio Cirigliano– y de Cometrans fueron condenados en primera instancia por administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública y/o estrago culposo agravado, quedan señaladas varias de estas prácticas. En los fundamentos de la sentencia se afirma que TBA desarrolló una "canallesca política empresaria" y que junto a su empresa controlante –Cometrans– "incumplieron los deberes a su cargo

de administración y cuidado de los bienes públicos afectados al servicio ferroviario de la línea Sarmiento, según las obligaciones emergentes del contrato de concesión" (folio 476). El fallo señala que se trató de una "decisión empresarial, enmarcada en una deplorable estructura organizacional con intereses y objetivos espurios y ajenos al servicio público concesionado […] evidentemente orientada a obtener una drástica rebaja de los recursos económicos que se destinaban a las reparaciones periódicas y mantenimiento diario del material rodante, generando una disminución de la vida útil del mismo, a los fines de procurar a su empresa controlante –Cometrans SA– un magnífico producto económico" (folio 476).

Lo anterior sugiere la pregunta de bajo qué lógica se dio participación en el modelo Ugofe a un concesionario que se encontraba tan cuestionado como el que estaba siendo desplazado del negocio y permite reinstalar nuevamente la relación entre culturas empresarias y contextos político-institucionales. Si, como sostiene nuestro entrevistado, "*cuando le sacaron las concesiones a Taselli, también habría que habérselas sacado a TBA* [pues] *Taselli hacía tan mal las cosas en ese momento como las hacía TBA*" (funcionario CNRT), ¿por qué pensar que TBA se desempeñaría con otra lógica bajo este nuevo esquema? O, nuevamente en palabras de nuestro entrevistado, ¿por qué suponer "*que TBA haría las cosas bien en Metropolitano cuando no las hacía bien en su propia casa*"? Resulta claro que la política del gobierno hacia los concesionarios en este período se desenvolvió bajo un esquema de premios y castigos que no siempre se correspondió con el comportamiento de los concesionarios del sector, en lo atinente al servicio prestado. En este sentido, el ya referido fallo judicial de la tragedia de Once concluye la existencia de una imprescindible colaboración con las prácticas de TBA de los secretarios de Transporte Juan Pablo Schiavi (2010-2012) y Ricardo Raúl Jaime (2003-2009), quienes en sus respectivas gestiones tenían la obligación de supervisar el control y la fiscalización de la operación del sistema de transporte ferroviario.

Siguiendo con el rol que juegan las culturas empresarias, técnicos ferroviarios que desempeñaron funciones en la Secretaría de Transporte sugerían, en una de nuestras entrevistas, algunas claves explicativas para comprender los desempeños diferenciales entre los concesionarios del sector:

> *En Metrovías, los que se meten vienen de construir ferrocarriles. Tienen un saber técnico* […] *Arrancan, pese a todo, con una razón técnica de qué es lo que van a hacer y cómo lo van a hacer. El resto van a exprimir la naranja* […] *Tanto Metrovías como Ferrovías, su negociado lo pudieron armar alrededor del ferrocarril, armando cosas ferroviarias como quien dice. Ferrovías hoy es una buena línea ferroviaria: aceptable el servicio, los materiales bien armados. Pero si te pones a*

> *analizar lo que nos costó, decís: hoy el Belgrano Norte tendría que ser una línea soterrada con trenes de alta velocidad* […] *El Grupo Taselli y el Grupo Cirigliano* […] *no eran del palo. Lo único que hicieron, la única forma que tenían ellos era armar sus negocios particulares. Entonces todos los recursos que fueron consiguiendo del ferrocarril los volcaron al transporte –en el caso de Plaza* [Cirigliano]*– automotor. Tal es el caso que hoy Plaza es dueña de empresas de ómnibus hasta en Estados Unidos. Es algo que logró a costa del ferrocarril.* (Trabajador Secretaría de Transporte)

De lo expuesto anteriormente se resume que si bien los contextos político-institucionales proveen un marco de acción a las conductas, la acción económica en tanto forma de acción social se encuentra atravesada por valores y tradiciones difíciles de soslayar a la hora de dar cuenta de las estrategias desplegadas por los actores económicos.

En cuanto al contexto político-institucional compartido, durante el período bajo estudio es posible sostener la hipótesis de configuración de un conjunto de entramados colusivos. La baja capacidad institucional del sistema (Acuña y Chudnovsky, 2013), caracterizada como ya señalamos por normas que habían quedado en parte inadecuadas ante los cambios y el débil cumplimiento de las normas existentes, podría ser postulada por algunos como el elemento explicativo de los mismos. Pero nuestra hipótesis nuevamente se encuentra lejos de un reduccionismo institucionalista.

Asimismo, podemos señalar que nuestro análisis precedente tensiona algunos de los conceptos de la sociología económica utilizados habitualmente para explicar el derrotero de las políticas públicas basadas en subsidios estatales. En particular, los conceptos de reciprocidad (Amdsen, 1989) y autonomía enraizada (Evans, 1996) no permiten captar la compleja trama de relaciones que estructuran el fenómeno bajo estudio. El concepto de reciprocidad refiere a una relación jerárquica unilateral en la que los protagonistas oficiales procuran obtener de las empresas el comportamiento deseado (Schneider, 1999: 53). El de autonomía enraizada describe una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aun así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma (Schneider, 1999: 49). En ambos casos la presencia de estas relaciones aseguraría el éxito de las políticas estatales.

La evidencia disponible en el caso de los ferrocarriles de pasajeros de la RMBA permite aseverar, en cuanto al primero de los conceptos referidos, que ninguna de las condiciones de la reciprocidad se cumplió durante el período: claridad en las normas de desempeño, supervisión por parte de la autoridad estatal, capacidad de aplicar sanciones y existencia de acciones tendientes a asegurar la probidad del Estado (Schneider, 1999: 53). Sin embargo, en

la hipótesis de este trabajo la ausencia de reciprocidad no radicó exclusivamente en un problema de debilidad o ausencia de capacidades estatales, pues algunas de estas capacidades fueron fortalecidas durante el período en cuestión, en particular el crecimiento de la planta de personal calificado destinado a supervisión y el mejoramiento de los procesos organizacionales en CNRT, entre otros (CNRT, 2015). En nuestra hipótesis, su carencia respondió a un tipo de interacción entre los actores del sistema donde operó un principio de intercambio económico realizado sobre la base de necesidades que trasvasaron las derivadas del sector de actividad en cuestión. Aquí, los objetos intercambiados sirvieron a los fines de acumulación de poder político o económico, según el actor que se esté analizando.

En lo que refiere a la autonomía enraizada, el caso muestra que efectivamente este rasgo estuvo presente y, sin embargo, no garantizó un desempeño virtuoso de la actividad. Durante la etapa posterior a 2003 fue posible observar un Estado manteniendo estrechos lazos con los empresarios y sindicalistas ferroviarios pero, como se ha mencionado, el carácter de esa relación tendió a fagocitar los recursos del sistema en función de objetivos ajenos al sector, pero que encontraron en él un espacio propicio para su desenvolvimiento. En la hipótesis que aquí se sostiene, fue justamente el mayor enraizamiento el que permitió a los funcionarios de gobierno implementar un mecanismo de acumulación de poder que resultó, por el tiempo que duró, provechoso para todos los sectores que participaron a expensas de pasajeros y ciudadanos. En tal sentido, se propone la hipótesis de la existencia de una simbiosis de tipo colusiva entre los términos de la relación (Estado-empresarios-sindicalismo). Como se ha mencionado, la relación simbiótica se configura a partir de los beneficios políticos o económicos que los acuerdos de partes permiten a sus partícipes; en tanto, el carácter colusivo de la relación deriva del perjuicio que tal acuerdo ocasionó a terceros: pasajeros y sociedad en general.

En el caso de los pasajeros, si bien la política del período mejoró considerablemente la accesibilidad económica, esa accesibilidad se desarrolló bajo condiciones de calidad muy deteriorada promoviendo el sostenimiento de una movilidad vulnerable (Gutiérrez, 2012). En cuanto al perjuicio ocasionado a la sociedad en general, el aumento de subsidios para sostener la red implicó necesariamente una mayor presión impositiva.[5] No obstante, cabe resaltar que esta mayor presión fue la base fundamental sobre la cual se erigieron un conjunto de programas que mejoraron en mucho la calidad de vida de

5. Durante los últimos años de la década del 90 y comienzos de la de 2000, el total de recursos tributarios recaudados por la Nación mostraba valores estables cercanos al 17% del producto bruto interno (PBI). A partir de 2003 se observa un incremento sostenido de este indicador, que representó hacia 2012 el 31,2% del PBI (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

amplios sectores de la población, como la Asignación Universal por Hijo. Lamentablemente los esfuerzos sociales no resultaron de igual manera en el caso de los ferrocarriles.

En 2010, el asesinato de Mariano Ferreyra desnudaría públicamente parte de este entramado. Unos años después, la denominada tragedia de Once pondría a la luz su costo humano. Como antes con los ataques de los pasajeros, ahora bajo la forma accidente, será la perturbación y no la planificación estatal el precipitante de nuevos cambios en el sistema.