



Proceso de privatización y/o concesión de Ferrocarriles

Argentinos

“Impacto en los Talleres Ferroviarios Bahía Blanca Noroeste”

Tesista: Alan Gabriel Asinelli

Legajo: B00045117-J2

Tutor: Alejandro Rossi

Título: Licenciatura en Ciencia Política

Facultad: Derecho y Ciencia Política

Mayo 2023

El 1° de marzo de 1948, el gobierno argentino tomó posesión de todos los ferrocarriles extranjeros. Parecía que el telón definitivo había caído sobre un mundo colonial que sólo ofrece recuerdos de miseria, de ignominia y de sucesiva destrucción de todos los esfuerzos argentinos para cimentar una nación verdaderamente libre e independiente.

Pero detrás del desconcierto y de la confusión revolucionaria iniciada en 1955, han reaparecido los viejos testaferros que sirvieron a los intereses británicos en la elaboración y sostenimiento de su extinto imperio ferroviario. Es evidente que ellos están trabajando en el más sigiloso secreto para endeudar a los actuales ferrocarriles del Estado argentino y facilitar las maniobras futuras de readquisición, muy semejantes a las que condujeron a la pérdida de la propiedad del primer ferrocarril argentino, el Ferrocarril del Oeste. Pero eso ya no es historia y será el tema de otros trabajos defensivos. El futuro dependerá de nuestra decisión.

10 de agosto de 1957

*Raúl Scalabrini Ortiz – Historia de los ferrocarriles argentinos – 1° ed. 1° reimp. –
Buenos Aires: Lancelot, 2009.*

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto describir el proceso de privatización y/o concesión¹ de los Talleres Bahía Blanca Noroeste, durante el período 1989 – 1996, utilizando para ello modelos respecto al proceso y puesta en funcionamiento de las políticas públicas, para concluir con una breve evaluación de la misma, a través de las teorías que manifiestan cómo debería ser puesta en marcha una política pública, cuáles son los condicionantes y los motivos por los cuales no se siguió el desarrollo del procedimiento como la teoría indica, generando de esta manera dificultad a la hora de que el Estado pueda regular la privatización y/o concesión ferroviaria.

Se desarrollará el modelo neo institucionalista, el cual encuadra tanto la visión tecnocrática de las políticas públicas, como así también analiza el contexto donde se desarrollan, los actores sociales y los condicionantes que tiene para llevarse a cabo. Esta teoría contiene una visión más abarcativa, entendiendo que cada política pública es única y necesita ciertas variables para ser aplicada según el contexto social, político y económico de cada país.

Se reflejará si existió articulación entre la política y la economía, otras ramas de las ciencias sociales, la historia y el contexto presente, teniendo en cuenta que las políticas públicas son resultados de negociaciones, por lo que hay actores tanto públicos como privados que entran en juego a la hora de llevar adelante un proyecto, cada uno con intereses particulares.

Este trabajo trata no solo de explicar el proceso, sino también se centra en las condiciones en las que se encontraba la situación Argentina previa y durante la puesta en funcionamiento de las privatizaciones y concesiones de los Talleres en cuestión.

PALABRAS CLAVE

Privatización – concesión – políticas públicas – neo institucionalismo – reformas estructurales – regulación – déficits de capacidad institucional – neoliberalismo – ferrocarriles – Talleres Bahía Blanca Noroeste

¹ La privatización refiere a algo del Estado que pasa a manos privadas, en cambio en la concesión, si bien la administración es manejada por privados, la propiedad sigue siendo del Estado.

INDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO.....	8
1. Teoría Neoinstitucionalista - la importancia de las instituciones	8
1.1 Reforma del Estado – dimensiones, funciones, reformas estructurales	9
1.2 Políticas Públicas – definición, escuelas y procedimiento.....	21
1.3 A que nos referimos cuando hablamos de privatización – razones	26
1.4 Regulación – alteración a la teoría ideal (Marco Regulatorio – Organismo regulador – Privatización), funciones y déficits	28
CAPITULO II – UN POCO DE HISTORIA.....	36
2. Surgimiento y rol de los ferrocarriles	36
2.1 Talleres Bahía Blanca Noroeste – elemento clave para el desarrollo	37
2.2 Nacionalización – En búsqueda de la soberanía nacional	41
CAPITULO III – TALLERES BAHÍA BLANCA NOROESTE.....	43
3. Privatización y concesión – el principio del fin.....	43
3.1 Entrada en agenda y definición del problema – el mercado sustituye al Estado ...	46
3.2 Formulación de la política pública – el rol de los actores	48
3.3 Implementación – el orden se invierte, impacto en los Talleres.....	49
CONCLUSIÓN – LA ÚLTIMA ESTACIÓN	53
ANEXO FOTOGRÁFICO	64
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

Los Talleres Bahía Blanca Noroeste, se vieron impactados de lleno por el modelo neoliberal que se dio en Argentina durante los años noventa. Bajo el Decreto 666/89 y la Ley 23.696, se forjó el principio del fin de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos.

Es importante tener en cuenta no solo el contexto social, político y económico que se vivió durante el periodo menemista, sino también como fue el proceso por el cual se llegó a tal situación, que si bien formó parte de un cambio en gran parte de América Latina, las experiencias acaecidas en Argentina dieron lugar a un proceso de reformas estructurales con diferentes particularidades respecto al continente.

Los ferrocarriles en nuestra nación, tienen una larga historia que data desde su fundación, en manos privadas y extranjeras, con su primera línea férrea inaugurada el 29 de agosto de 1857, la denominada “Ferrocarril Oeste de Buenos Aires” (FCO), con la locomotora bautizada “La Porteña”, que hacía un recorrido de aproximadamente 10 (diez) kilómetros, desde lo que hoy sería el Teatro Colón, hasta el Pueblo San José de Flores – actualmente parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, barrio de Flores –. Con el paso del tiempo, la red ferroviaria se fue extendiendo, como así también se inició un plan para instalar Talleres ferroviarios en nuestro país, con el fin de abaratar costos y tiempos en los arreglos necesarios para el funcionamiento ferroviario.

Los Talleres Bahía Blanca Noroeste, datan de 1890, motivados por la proyección de crecimiento clave para el desarrollo ferropuerto. Desde sus inicios hasta su cierre, y durante más de 100 años, emplearon aproximadamente entre 700 y 1200 empleados, pasando por diferentes empresas al mando, como fueron la Empresa Bahía Blanca Noroeste, Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, Ferrocarril Sud y Ferrosur, por momentos en manos privadas y por momentos bajo la órbita estatal. Todo esto se vio motivado por los diferentes proyectos políticos que se dieron a lo largo de los años. Si bien este trabajo se centra en desarrollar como fue el proceso privatizador desde 1989 hasta 1996, es importante entender cómo fue el recorrido histórico, social, político y económico del país y de las empresas que manejaron el sistema ferroviario, especialmente en los Talleres que dan lugar al presente trabajo.

A su vez, se explicará el proceso de la política pública que llevo adelante el modelo privatizador de los años noventa, pero para ello, se expondrá de qué hablamos

cuando nos referimos a políticas públicas, cómo es el proceso de las mismas, empezando por definir que toda *“política pública es el resultado de negociaciones entre actores, que requiere un complejo entramado institucional para poder ser llevada adelante”* (Rossi, 2022)², centrándonos en el modelo neo institucionalista, pero explicando cuales son las otras variantes que se pueden pensar a la hora de plantear una política pública. Se verá también cómo fue la entrada en agenda de la privatización/concesión de Ferrocarriles Argentinos, cómo fue definido el problema para el gobierno, su formulación y puesta en implementación, para al finalizar llegar a la conclusión con el proceso de evaluación de las políticas públicas.

Como marco teórico se utilizarán autores como Bresser Pereira, Przeworski, Diaz Pérez, Torre, Oszlack y Felder, entendiendo cómo se da la reforma del Estado que lleva a privatizar, concesionar o terciarizar, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones y funciones que puede cumplir el Estado, como así también las diferentes visiones respecto al por qué se debe privatizar, ya sea una mirada ideológica o instrumental, fiscal, de restructuración de deuda, o mismo con qué fin se debe regular empresas privadas, como puede ser para fiscalizar el cumplimiento de algún requisito, implementar sanciones a las empresas, fijar marcos tarifarios, etc.

La teoría trazada por Oszlack plantea que una privatización para ser efectiva debería cumplir un proceso, donde en primer lugar se crea un marco regulatorio, posteriormente el organismo regulador que se va a encargar de hacer cumplir ese marco, para finalmente llevar a la privatización o concesión de alguna empresa del Estado, que se va a ver regulada por éste. Esto puede variar según la mirada que se tenga respecto a cuáles son las funciones del Estado, por eso se explicará brevemente en el desarrollo del capítulo del marco teórico el motivo de elección de la escuela neo institucionalista y las diferencias con otras escuelas.

Antes de finalizar con diferentes visiones respecto a lo positivo o negativo que puede ser el proceso privatizador, y entendiendo que el fin del presente trabajo es simplemente descriptivo y no hace crítica a si el proyecto político de la era menemista fue correcto o incorrecto, se tendrán en cuenta diferentes tipos de déficits de capacidad institucional que motivan no seguir con el proceso planteado por el autor, como pueden ser situaciones de crisis, de pautas culturales, de las relaciones entre el organismo

² Definición obtenida de apuntes de clases de la materia Políticas Públicas I y II, dictadas por el Dr. Alejandro M. Rossi en la Universidad Abierta Interamericana. En adelante, se hará la siguiente referencia (Rossi, 2022).-

regulador y la empresa regulada, las fallas de los organismos y su financiamiento, como así también déficits materiales o de personal que pueden llevar a invertir el marco teórico que se plantea como ideal para llevar adelante una política pública efectiva.

Sin más preámbulos, y con el agradecimiento a mi compañera de vida, Jéssica, que me apoyó durante todo el proceso, y en especial al Doctor Alejandro M. Rossi, el cual fuera mi tutor y docente durante gran parte de la carrera, damos pie al desarrollo del presente trabajo.

CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO

Para poder dar un desarrollo completo, es importante destacar algunos conceptos y autores, los cuales serán utilizados para la redacción de la conclusión, en relación al proceso de privatización y/o concesión de los Talleres Bahía Blanca Noroeste.

1. Teoría Neoinstitucionalista³ - la importancia de las instituciones

Existen varias posiciones respecto al rol de las instituciones, y como estas llegan a tomar decisiones a la hora de implementar políticas públicas. Como bien se describe en el texto “Poder político, instituciones y políticas públicas” del Dr. Alejandro M. Rossi, se pueden destacar tres visiones al respecto. Por un lado se encuentra la visión “Marxista”, que refiere que la clase dominante influye para que el gobierno tome las decisiones que sirvan para sus intereses particulares. Por otro lado, la visión “Tecnocrática” refiere que hay actores que planifican, son imparciales y tienen una visión de todas las opciones que le permiten desarrollar medidas eficientes con la información que manejan. Por último, tenemos la mirada “Neoinstitucionalista”, la cual les da gran importancia a las instituciones, la relaciones entre actores y el contexto en el que se toman las decisiones.⁴

El Neoinstitucionalismo se encarga de ver cómo las instituciones condicionan los comportamientos que los individuos adoptan. Critica al Conductismo, que si bien analiza como es el comportamiento de los actores y da un gran conjunto de información, no proporciona la razón por la cual los actores actúan de determinada manera. Las instituciones tienen varias herramientas a través de las cuales nos condicionan a la hora de comportarnos y tomar decisiones.

Hay que tener en cuenta el concepto de instituciones, que históricamente estaban vinculadas con las normas, pensando a la institución como un ordenamiento legal. Este Neoinstitucionalismo va a pensar a *“las instituciones no solo en términos formales, sino como todo acuerdo formal o informal que permite ordenar los comportamientos que pueden tener los individuos o grupos”* (Rossi, 2022). Es importante resaltar que las instituciones lo que van a hacer es marcar el terreno de juego, y la manera en que se va a implementar una política pública.

³ El conjunto de la información del apartado completo fue extraído del texto “Poder Político, instituciones y políticas públicas del Dr. Alejandro M. Rossi, como así también de apuntes de clases de Políticas Públicas I, a cargo del autor mencionado.

⁴ La adopción de este enfoque no invalida que los otros enfoques puedan aportar miradas que complementen la información planteada.

Existen diferentes escuelas que ven a este nuevo institucionalismo desde perspectivas disímiles. Por un lado, encontramos el *Institucionalismo Histórico*, que indica que las instituciones orientan nuestro comportamiento a través de dos mecanismos: distribuyendo de manera desigual el poder, dónde les dan a algunos actores más herramientas para actuar que a otros. Es un mecanismo por el cual un actor a la hora de negociar una política pública va a tener mayor capacidad que otro; y organizando nuestras preferencias, haciendo que algunos objetivos nos parezcan más deseables, mejores, más interesantes que otros. Rompe con la idea que tenía el conductismo que las personas actúan de una forma, porque en este momento plantean objetivos que eran impensables o tienen otras herramientas.

Por otro lado encontramos al *Institucionalismo Sociológico*, que no deja de lado la visión del institucionalismo histórico, sino que la complementa, y manifiesta que los individuos normalmente actúan por “adecuación”. La mayoría del tiempo no hacemos lo que nos da más felicidad o más beneficios, sino que hacemos lo que creemos que es lo correcto. La institución tiene como función crear en los individuos un conjunto de ideas y valores que condicionen la forma en la cual ellos se comportan.

Por último, tenemos al *Institucionalismo de la Elección Racional*, que parte de la idea que somos maximizadores de beneficios y permanentemente estamos buscando obtener la mayor cantidad de bienestar al menor costo. Las instituciones condicionan nuestro comportamiento, haciendo que actuemos cooperativamente, por tener un conjunto de beneficios que no se tendrían si no actuáramos de esa manera. Para esta escuela, las instituciones proveen incentivos y garantizan información de forma tal que la cooperación sea más fácil. Esta visión plantea que las instituciones cambian cuando permiten resolver las dificultades para cooperar de manera más fructífera, a través de la creación de incentivos colectivos, como así también proveyendo de información, ya que hay actores que no cooperan porque no saben cómo es el comportamiento de los otros, y uno no quiere cargar con todo el costo de determinadas acciones.

1.1 Reforma del Estado – dimensiones, funciones, reformas estructurales

A lo largo de la historia Argentina, al igual que en el resto de América Latina, se fueron configurando diferentes miradas y modelos respecto a cuáles son las dimensiones y funciones que tiene que cumplir el Estado como ordenador de la sociedad.

En primer lugar, basándose en la escuela de la regulación, encontramos el texto “*Tristeza y melancolía del capitalismo*” de los autores Andrés López y José Luis Díaz

Pérez, quienes analizan básicamente no solo cómo son los cambios en los medios de producción, sino que plantea al interior del capitalismo la existencia de distintos modos o modelos de regulación.

Los autores refieren que, a partir de los años 30 se traslada de un modo de regulación basado en el mercado a uno basado en el accionar estatal. Ese modo basado en el accionar estatal, después de la segunda guerra mundial alcanza el pleno desarrollo y ese modo de regulación fordista que se estructura después de la segunda guerra mundial está basado fundamentalmente en dos pilares: el *Fordismo*, con su producción en serie y homogeneidad de los productos, permitiendo un crecimiento en la capacidad productiva, y la *Expansión del Estado de Bienestar*, diferenciado del Estado Interventor, cumpliendo principalmente tres funciones: una *económica* basada fundamentalmente en evitar que se produzca una crisis de sobreproducción; una función *social*, alejando el peligro de la revolución contentando a los trabajadores y mejorando sus condiciones de vida, con el fin de desradicalizar las propuestas que puedan tener; y finalmente hablan de un proceso de *reforma política*, evitando que el capitalismo entre en crisis generando un lazo entre el Fordismo y el Estado de Bienestar.

Es importante remarcar que el Fordismo como medio de regulación tuvo diferentes etapas según plantean los autores. En primer lugar, la denominada “Edad Dorada”, que se da entre 1945/50 y 1970, debido a que hay un crecimiento económico, aumento del consumo, pleno empleo, mejoramiento de la rentabilidad empresarial, encontrando así un esquema que le permite al ciudadano mejorar la situación en la que se encontraba con la crisis de 1929. El Estado de Bienestar posterior a 1945 es un *Estado Empresario*, donde debe empezar a garantizar la provisión de un conjunto de bienes y servicios básicos o estratégicos, como así también generaliza el conjunto de las políticas sociales a los diferentes sectores de la población ampliando el acceso a la salud, educación, etc. El poder sindical es muy fuerte en el Estado de Bienestar.

En segundo lugar, ya a finales de la década del 60, empieza a fallar este Estado de Bienestar tan benevolente. Aparece una caída en la tasa de ganancia empresarial debido a una menor productividad de las máquinas y trabajadores, generando así que se empiece a producir un mayor ausentismo laboral, por lo que las cadenas de montaje empiezan a fallar. A fines de los años 60 se genera la relocalización productiva, colocando las inversiones en otros lugares. Esta estrategia tiene doble sentido, recuperar rentabilidad y quitarles poder a los sindicatos, debilitarlos.

También aparece el mecanismo de cambiar trabajadores por máquinas. Esto da lugar a que surjan problemas como el desempleo, los paraísos fiscales donde los impuestos son mucho menores, originando así el problema que si el Estado de Bienestar era financiado con impuestos progresivos, cuando sacan el capital de esos países den lugar a la crisis fiscal del Estado. De esta manera se debería financiar el Estado o con endeudamiento o con emisión monetaria, dando lugar a que se genere inflación.

Otro problema que surgió se dio a raíz de que durante el periodo de la segunda posguerra fue de alto crecimiento económico porque EE.UU. financió la recuperación de Europa y Japón a través de la fijación de la convertibilidad del dólar, funcionando como locomotora de la economía mundial y creciendo menos, devaluando el dólar y dejando de funcionar como dinamizadora de la economía mundial.⁵

La sumatoria de estos mecanismos, según los autores, llevó a que en los primeros años de la década del 70 aparezca la llamada *estanflación* (estancamiento productivo e inflación), poniendo en discusión todas las herramientas que el keynesianismo había construido hasta ese momento. Se empieza a repensar la crisis sobre bases distintas a las de ese momento, como por ejemplo que la inflación es producto de un Estado grande que gasta mucho y no puede financiarse de manera genuina, que interviene demasiado y asigna recursos de manera ineficiente, creando desempleo por un mercado laboral muy rígido. Por tal motivo, surge la idea de adoptar una economía de mercado luego de un debate ideológico, dando ciertos cambios en políticas públicas. Todas estas ideas son las denominadas “neoliberales”, pensadas en razón al presente trabajo, en la idea de cómo llegó el gobierno menemista a adoptar las decisiones que tomó.

Pero centrándonos en Argentina, la crisis no llega a los países de América Latina hasta la década del 80, debido a una serie de razones: por un lado la crisis del petróleo y los petrodólares que generó; por otro lado algunos países latinoamericanos también se beneficiaron con la relocalización productiva, como Brasil que en los 70 recibe inversiones extranjeras porque tienen un sistema salarial barato, costos laborales relativamente bajos, etc.

Es por ello, que a fines de la década del 70 y principio de los 80, se empiezan a producir una serie de cambios en EE.UU., por lo que se aumenta la tasa de interés que

⁵ La crisis del petróleo fue un factor importante en la economía mundial, debido a que hubo un incremento del saldo comercial negativo en materia energética por la necesidad de importar petróleo y sus derivados, generando una mayor importación y un déficit en la balanza comercial, como fue en el caso de Argentina.

impacta sobre los países latinoamericanos de dos maneras distintas: por un lado, los fondos que recibía América Latina empiezan a retornar al país de origen. Por otro lado, ya se habían generado deudas a tasas de interés variable por el costo de esta, y con la crisis aumentaban considerablemente, llevando a que en 1982 aparezca el primer país que manifiesta públicamente no poder pagar la deuda, México, y se inicia la llamada “Crisis de la Deuda”. A la imposibilidad de pagar de México lo suceden Argentina, Chile, entre otros países. Por tal motivo, durante la década del 80 casi todos los países de América Latina van a sufrir lo que se conoció como la “*Década Perdida*”, aumento de inflación, caída del producto bruto, caída salarial, deterioro del mercado de trabajo, entre otras cuestiones. Es por ello por lo que aparece la idea de realizar “*Reformas Estructurales*”, planteadas desde diferentes puntos de vista.

Por un lado, teniendo en cuenta la visión de los autores debido al agotamiento del modelo económico, manifestando éstos que esa sería la consecuencia central para plantear este tipo de reformas.

Por otro lado, podemos aportar la visión de Juan Carlos Torre, quien en su publicación denominada “*El proceso político de las reformas económicas en América Latina*”, plantea que no toda crisis económica deriva en reformas estructurales. Torre plantea que esta equivalencia entre crisis económica y reformas estructurales tiene algunos elementos que la explican, pero al mismo tiempo la crisis no explica por sí sola cuales fueron las reformas que se hicieron, en qué magnitud, su alcance, las características, etc. El autor manifiesta que en las décadas de los 80 y los 90, cambia el concepto de reformas estructurales, diferenciándolas con el pensamiento estructuralista de los años 50 y 60.

Según Torre, en los años 50 y 60 la idea de reformas estructurales estaba asociada con la imagen de darle al Estado una mayor capacidad para poder introducir cambios en el funcionamiento de la economía. Esta idea de reforma estructural cambia para las décadas del 80 y 90, y va a ser pensada con darle lugar al sector privado y al mercado para que lideren el proceso de desarrollo económico, considerando la necesidad de introducir herramientas que permitan crear una economía más abierta y/o modificar el funcionamiento del Estado.

En la reforma estructural de las décadas del 80 y 90, se dan 3 grandes cambios:

- El mercado como asignador de recursos: desregulación (oferta y demanda del mercado).

- El sector privado como generador de riqueza: privatizaciones.
- El mundo como espacio comercial: apertura económica.

Estas son las tres ideas centrales de las nuevas lógicas de las reformas estructurales, cambiando el concepto que primó hasta ese momento, donde antes le daba herramientas al Estado para generar riquezas, ahora se invertía.

Según el autor, aparecen dos grandes explicaciones para hacer reformas. Por un lado, encontramos la *voluntad de los reformistas* (una mirada tecnocrática). Esta idea tiene la visión de ver a las políticas por sí mismas, teniendo en cuenta la intención de hacer las reformas. Pero esto solo no alcanza para hacer reformas manifiesta Torre. Por otro lado, plantea ciertos *condicionantes estructurales*, que son de dos tipos, la mirada que pueden tener los sectores más ultraliberales que dicen “crisis es igual a determinado tipo de reformas”, y la mirada de los sectores de izquierda que es por “imposición externa”, donde los países hacen reformas porque hay poderes financieros internacionales que los obligan a hacerlo. Pero el autor plantea que se deben encontrar otras explicaciones a la hora de pensar las reformas estructurales, como pueden ser las variables institucionales.

A la hora de explicar las reformas estructurales, Torre manifiesta que no alcanza con la explicación anterior, e incluye el concepto de “*Supervivencia de las Elites*”, donde las reformas pueden ser vistas como un intento por parte de los gobernantes de intentar mantenerse en el poder. Muchas de las políticas de reforma estructural en América Latina, son una respuesta de urgencia ante la crisis, ya que la preocupación más grande de los mandatarios era no tener que abandonar el gobierno y mantenerse en el poder. Las crisis generaron un vacío de poder político, gobernantes que perdían la capacidad de gobernar, pensando que lo que más le preocupa a todo político es mantenerse en el poder.

Otro elemento interesante del texto de Torre para entender las reformas estructurales que se dieron en la Argentina de los 90, es lo que denomina “*Aprendizaje Negativo*”, donde las reformas fracasan porque no son lo suficientemente profundas. Esto significa que, frente a la crisis, en la década del 80 se van a empezar a aplicar algunas políticas de transformaciones económicas muy limitadas, como en Argentina por ejemplo el Plan Austral. Las primeras reformas de las crisis se basaban en la reducción del gasto público, acercamiento al capital privado, etc., y eso va a fracasar. Lo que se va a plantear, es que el problema a las reformas que se van a encarar en América Latina es que éstas fueron insuficientes, debido a que no habían ido a fondo en el tipo de transformaciones

que había que llevar adelante, por eso frente al fracaso de las políticas había que redoblar la apuesta.

Hay que tener en cuenta que, para hacer una reforma estructural, hay que distinguir entre tres tipos de coaliciones, como son la Coalición Electoral: donde el sistema de alianzas que uno adopta para ganar las elecciones es más exitoso cuando más abarcativo es. Una coalición muy heterogénea puede generar dos problemas: se puede romper según lo que se propone; y para preservar la duración de la coalición se limita el tipo de políticas que se pueden llegar a encarar. Cuanto más amplio, es más difícil generar una coalición gubernamental sólida y exitosa. Por otro lado plantea la idea de una Coalición Gubernamental, pero, centrándonos en el caso argentino de la era menemista, podemos referir que el tipo de coalición que se mantuvo durante el inicio de su gobierno, permitiendo que se realicen las reformas estructurales que se planteaban fue la Coalición Reformista, que plantea que para cada una de las reformas se forman distintas coaliciones con actores diferentes. Acá juegan las mayorías parlamentarias, sectores del sindicalismo a los que se le ofrece algún beneficio para que apoyen las decisiones, sectores empresarios que compiten contra el resto del mundo. Se piensa en la posibilidad de introducir incentivos.

Las reformas son la consecuencia de definir las coaliciones políticas que marcan el contenido que tienen, dicen quienes son los ganadores, los perdedores, que compensación les puedo dar, etc.

Por último, es importante tener en cuenta la mirada diferente que plantea el autor Luis Bresser Pereira, en su texto denominado “*La reforma del Estado de los años noventa: Lógica y mecanismos de control*”, y teniendo en cuenta que fue parte del gobierno reformista de Brasil de los años 90, donde no solo tiene una mirada cuantitativa que simplemente hace énfasis en la desestatización del Estado y su achicamiento.

El autor analiza la reforma del Estado a partir de la transición del paso de un paradigma denominado “Social Burocrático” a otro que denomina “Social Liberal”, que le permite pensar esta reforma del Estado en términos de la adquisición de nuevas capacidades. La aparición del Estado de Bienestar tiene que ver con el diagnóstico y definición del problema que plantea la insuficiencia del mercado como asignador de recursos. Este Estado de Bienestar que el autor llama Social Burocrático, permite resolver los dos principales problemas que el capitalismo tenía hasta ese momento, tanto los económicos como los políticos.

En términos *económicos*, se resuelve con el Estado de Bienestar o Desarrollista, el problema del carácter cíclico de la economía. En términos *políticos*, resolvía los problemas de legitimidad del capitalismo. Este mecanismo funciona de manera eficiente hasta principios de la década del 70, momento en el cual esto empieza a mostrar tensiones cada vez más crecientes en su puesta en práctica. Aparece el fenómeno de la “Estanflación”, donde comparte la mirada con los autores López y Díaz Pérez, que, en principios de la década del 70, es una especie de problema no previsto para las principales clases dirigentes del mundo desarrollado.

Por eso es importante resaltar la famosa frase “*quien define es quien decide*” (Villanueva, 1993, pp 52), ya que aparecen un montón de personajes que hacen un diagnóstico diferente sobre la crisis económica. La inflación es vista como producto del desequilibrio fiscal producido por un alto nivel de gasto público. El estancamiento o recesión, es producido por una mala asignación de los recursos por parte del Estado. Por otro lado define al desempleo como producto de la rigidez del mercado de trabajo. Pero hay que tener en cuenta, como refiere Bresser Pereira, que esta sería la definición de un problema político, y los problemas nunca son objetivos, son construcciones sociales pensados para introducir una cierta reforma con ciertas características. Con esta mirada, se ve la crítica al Estado de Bienestar que existía hasta ese momento.

Por otro lado aporta la mirada neoliberal respecto a cómo debe ser solucionada la crisis, dada por el achicamiento del aparato estatal (vía privatizaciones, disminución del empleo público, eliminando organismos que intervenían sobre el funcionamiento del aparato productivo, etc.), consagrando al mercado como asignador de recursos. Para el neoliberalismo, tal como lo piensa el autor, el problema del Estado de Bienestar o Social Burocrático, se resolvía a partir de una reversión de sus principales características (Estado demasiado grande, demasiado gasto, mala redistribución de los impuestos, y la existencia de actores empresariales que no tenían incentivos para mejorar centralmente sus niveles de producción porque tenían dificultades para poder conquistar los mercados, ni incentivos porque había algún esquema de protección que no les obligaba a competir con el resto). La reforma del Estado es la “desestatización”: eliminación de algunos sectores en donde el Estado que traía ineficiencia, onerosidad y frenos.

Esta idea del neoliberalismo extremo plantea el autor, se empezó a poner en discusión en el mundo desarrollado a finales de los años 80, cuando básicamente, se advirtió que la definición que se había dado del problema de la crisis del Estado era insuficiente. El Estado no solo tenía problema por su excesivo tamaño, sino también por

su incapacidad de llevar adelante determinadas políticas que le eran indelegables (proveía mala salud, mala educación, retiros de pensión insuficientes, incapacidad para garantizar la defensa del medio ambiente, etc.). Cada vez más en la cabeza del debate político y económico aparecía la idea de la reestructuración del Estado.

Este nuevo esquema que el autor denomina Estado Social Liberal es un Estado que va a reformarse fundamentalmente en cuatro planos:

- 1- Las dimensiones del Estado como aparato: de qué se encarga el Estado y qué puede dejar en manos del sector no estatal.
- 2- La relación entre el Estado y el Mercado como asignador de recursos: cuánto tiene que haber de intervención del Estado, cuánto dejar a los mercados funcionar libremente. Esto tiene que ver también con una discusión muy fuerte que se da con respecto a la “regulación”, hasta donde el mercado puede asignar recursos con total eficiencia.
- 3- Crece el problema de la Gobernancia: hace referencia a la capacidad del Estado para implementar sus políticas. El problema no solo es que hay mucho Estado, a veces hay un Estado grande que se ocupa de cosas que para muchos son innecesarias que generan problemas, pero un Estado que al mismo tiempo tiene enormes dificultades para volver real lo que está en los papeles. El problema de la gobernancia aparece como un problema central que los Estados tienen que afrontar a finales de los 60/70, debido a la creciente crisis fiscal y a la necesidad de generar una reforma administrativa.
- 4- Problema de la Gobernabilidad: relacionado con la legitimidad en la toma de decisiones, la posibilidad de asegurarse el apoyo para determinadas iniciativas.

Estos cuatro puntos van de la mano, no solo importa uno u otro, sino que tienen que estar todos en juego a la hora de pensar la reforma del Estado. Esto implica además de las reformas económicas, una reforma política, creando herramientas a través de las cuales los que obedecen creen que es legítimo obedecer. Se piensa a la democracia como un conjunto de mecanismos a través de los cuales se puede incidir en los tipos de decisiones que van a tomar los gobernantes, los representantes saben que sus decisiones pueden ser repensadas o revisadas y vueltas atrás (como el caso uruguayo con los plebiscitos, donde el representante no es el último eslabón en la toma de decisión).

El autor plantea cuáles son las funciones que el Estado debe mantener y cuáles son las actividades que el Estado debe ceder a los privados. A partir de la idea que el Estado es muy grande, plantea que el achicamiento del Estado hay que pensarlo en

términos de achicamiento de personal, pero también readecuación en términos de funciones, de las cuales identifica tres tipos diferentes:

Funciones propias del Estado (indelegables): este tema es de discusión, no hay una sola manera de entender. Es por ello por lo que el autor separa entre “*actividades puramente estatales*” y “*actividades en manos públicas no estatales*”.

El autor manifiesta que hay bienes públicos que solo pueden estar en manos del Estado como la política exterior, la defensa; hay bienes que pueden estar en manos privadas por ejemplo producción de ciertos bienes y productos; y en el medio hay bienes públicos que no necesariamente tienen que ser monopolizados por el Estado, por lo que aparece una política denominada “*Publicitación*”, que plantea en este redimensionamiento del Estado junto con la estrategia de la “*Privatización*”. La publicitación es la entrega de un conjunto de actividades a un sector público no estatal. A diferencia del debate entre público y privado ligado con la propiedad, básicamente tiene que ver cuál es el fin que tiene una organización. Esta publicitación permitiría al Estado poder garantizar el acceso a determinados bienes sin necesidad de desempeñar directamente una función como proveedor de ciertas actividades. Se genera un mecanismo de competencia entre distintos proveedores, pero al mismo tiempo la provisión de esos bienes considerados públicos no puede ser negado a ningún sector de la población, a diferencia de lo que pasaría con la privatización.

Además de la Privatización y la Publicitación, el autor habla acerca de la *Terciarización*, manifestando que las actividades estatales no pueden ser puestas en manos privadas en muchos casos, sin embargo, hay muchas actividades al interior del Estado que no necesariamente tienen que estar desempeñadas y gestionadas por éste. Se descargan en el sector privado un conjunto de actividades en las cuales ese sector probablemente las realice de manera más eficiente⁶.

La publicitación rompe con la dicotomía entre estatal y privado, reforzando el poder público no estatal, dándole al Estado un papel mucho más activo como formulador de las grandes políticas, diseñador de los sectores que tienen que ser beneficiados, etc., y la terciarización, con la idea de que aún hay actividades en las que el Estado no puede delegar al privado. Esta primera función del Estado permite la introducción de

⁶ La terciarización refiere a políticas que tienen que ver por ejemplo con provisión de insumos de seguridad de las oficinas o apoyo informático, catering para los organismos públicos, seguridad, limpieza, alimentación dentro de los organismos, que no requieren el manejo del Estado y pueden quedar en manos de los privados.

mecanismos de competencia en actividades indelegables del Estado, llamadas secundarias, las cuales, a través de concesión, licitación y demás, el Estado gana mayores niveles de eficiencia. Es por ello que para el autor, el redimensionamiento del Estado no solo implica privatización, sino también estas herramientas que generan competitividad, pero no pueden ser indelegables del Estado.

Respecto a la relación entre Estado y mercado como asignador de recursos (desregulación), este debate que se plantea según el autor está fuertemente ligado con la capacidad que el mercado tiene para actuar con la menor cantidad de controles posibles. El mercado aparece como el más eficiente generador de recursos, el problema es que no toma en cuenta un conjunto de condicionantes que ese mercado puede tener. En la “desregulación”, se presentan una serie de potenciales problemas: *la existencia de mercados imperfectos*, cuando tengo situaciones monopólicas, sin condiciones de competencia entre múltiples oferentes. Esto pasa cuando tengo monopolios naturales, donde una empresa se convierte en el único proveedor de un determinado bien, ya sea porque es antieconómico competir contra ésta, o porque logra monopolizar el acceso a determinados insumos que impiden la idea de poder competir eficientemente con los demás.

Externalidades positivas o negativas para el funcionamiento de la economía, en términos de maximización de beneficios, lo mejor que me puede ocurrir es producir al menor costo y vender al precio más caro, pero en muchos casos la disminución de los costos de producción puede estar asociada con el deterioro del medio ambiente, la utilización de materias primas de menor calidad, determinadas condiciones laborales nocivas para los trabajadores, y el mercado por sí solo no tiene mecanismos eficientes para premiar a los que generan externalidades positivas y tampoco tiene herramientas para castigar a aquellos que generan efectos no siempre favorables para un sector importante de la población.

Toda desregulación, genera al mismo tiempo la necesidad de asegurar ciertas normas que regulen algunos aspectos de la actividad, se dan eliminaciones de controles de precios, eliminación de cupos a determinados bienes, pero al mismo tiempo necesito poner impuestos a aquellos que utilizan tecnología nociva para el medio ambiente, o un subsidio a los que permiten el acceso o la provisión de determinados bienes para una población que no tiene como pagarlo, etc. El mercado es extremadamente eficiente para proveer bienes que pueden ser comercializados, y al mismo tiempo, para aquellos que tienen con que comprarlos, el problema es que hay ciertos bienes que se necesita que

estén garantizados para todos los sectores. En ese proceso de desregulación, tenemos que darle al mercado el mayor espacio posible, teniendo en claro, que el mercado por sí solo no va a poder actuar siempre con absoluta libertad. A la hora de regular, dice el autor, hay que ser proclives a la mayor generalidad posible.

Respecto al problema de la gobernancia, lo que manifiesta el autor, es que hay que sortear la dificultad de cómo el Estado supera las limitaciones que tiene a la hora de poder implementar determinadas políticas públicas. En esta reformulación de la definición del problema, no solo se piensa que el Estado es demasiado grande, sino que se lo concibe también como poco eficiente a la hora de llevar adelante alguna de las tareas indelegables. Bresser Pereira orienta esta parte del artículo fundamentalmente a lo que fue su tarea en el gobierno de Cardoso, planteando el paso de una administración pública, burocrática, a la introducción de un conjunto de herramientas a través de las cuales puede ganar capacidades mediante la introducción del New Public Management.

En la lectura del autor, hubo dos grandes revoluciones, la formación del Estado moderno (paso de administración pública patrimonialista – donde se compraban y vendían cargos, acceso a los cargos a partir de la cercanía con los decisores en términos de políticas públicas -), a un esquema burocrático, de tipo meritocrático, donde hay reglas muy claras en cuanto a la incorporación en el aparato administrativo. Esta idea durante muchísimo tiempo significó una mayor eficiencia en la toma de decisiones por parte del Estado.

La administración pública burocrática se sustenta en el seguimiento de procedimientos, sin importar la política a implementar, el burócrata tiene en claro como alcanzar el resultado (seguidor de normas, reglamentos, que se adecua a lo que el estatuto dice). En muchos casos, esta administración es exageradamente rígida a la hora de resolver determinados problemas, es insuficiente a la hora de poder cambiar y adoptar ese empleado público distintos roles que se dan en un mundo cambiante.

Por esto, aparece el New Public Management, que modifica la lógica con la cual los burócratas actúan, por lo que el burócrata deja de ser un mero seguidor de reglas para convertirse en un individuo preocupado por obtener determinados resultados. Lo que procura es, por un lado, la diferenciación al interior del aparato gubernamental entre quienes toman las decisiones y una enorme cantidad de oficinas descentralizadas encargadas de ponerlas en práctica, y también, por otro lado, resalta permanentemente la idea de un trabajador público con una enorme adaptabilidad hacia las diferentes tareas

que se le pueden encargar. Se piensa en un empleo público más flexible, con salarios diferentes al interior del Estado según capacidades, apareciendo la idea de firma de contratos por actividades puntuales, a diferencia de los que entran al Estado y quedan ahí para siempre. Muchos de los problemas que se encaran se resuelven a través de contrataciones específicas para problemas puntuales.

Por último, pensando en el tema de gobernabilidad que refiere el autor, me parece importante hacer una relación con otro autor, Adam Przeworski, quien, en su artículo para la Revista Argentina de Ciencia Política denominado “*Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente*”, plantea cómo hacían los ciudadanos para controlar a los políticos. Es importante este juego entre los autores, debido a que ambos se citan constantemente respecto al tema de la gobernabilidad.

Este doble interés se piensa a través de la constatación de que el modelo de democracia que tenemos prohíbe el *mandato imperativo*. Los representantes no están legalmente obligados a seguir ordenes de sus representados. Cuando elegimos un representante, tiene libertad de acción, y no está limitado formalmente por ningún tipo de condicionamiento.

Esto se da por varias razones, *en primer lugar*, debido a que debemos tener en claro que las políticas públicas solo son posibles de formular e implementar frente a la realidad que uno se encuentre. Uno hasta que no llega al gobierno no sabe con qué se encuentra y como va a tener que accionar, por lo que puede hacer el representante solo lo puede saber en el momento en el cual se enfrenta con el punto de partida frente al cual tiene que tomar decisiones.

En segundo lugar, posiblemente uno vota a un candidato con una propuesta electoral, sin embargo, cuando llega al poder, viendo la correlación de fuerzas que tiene hacia el interior de la propia alianza o con otros actores sociales, es posible que limite el tipo de transformaciones que puede llegar a plantear debido a que alguno de esos cambios puede llegar a una ruptura con la coalición que llega al gobierno. El mandato no puede ser imperativo, porque posiblemente el punto de partida en el cual tiene que tomar decisiones es diferente al que tenía el candidato en su cabeza cuando formuló sus propuestas, y también porque las políticas públicas son el resultado de una negociación.

Viendo desde Przeworski cuáles son los mecanismos a través de los cuales uno puede tratar de controlar a los representantes en la mayor medida posible, lo primero es que tengan temor de perder las elecciones por las medidas que adoptan.

Un primer mecanismo es poder asignarle eficientemente la responsabilidad de aquello que están haciendo. Son mecanismos pensados a través de los cuales, los políticos tengan que pagar costos en términos electorales, si hacen cosas distintas que las que la ciudadanía espera. Aquí encontramos según el autor dos elementos centrales: en *primer lugar*, garantizar el mayor nivel de transparencia en la toma de decisiones. En *segundo lugar*, es importante para que esto tenga algún tipo de efecto, que los votantes tengan la capacidad de sacar del poder a aquellos que tienen un mal desempeño, con lo cual, tengo que generar incentivos para que los gobernantes pretendan mantener el poder. Parte de esa reforma del Estado en términos de gobernabilidad según Bresser Pereira, es dotar a los ciudadanos de mecanismos capaces de lograr obtener información sobre lo que los representantes hacen. Esto se garantiza a través de un papel activo de la oposición o el papel de los medios entendidos como un contra poder. La gobernabilidad implica la existencia de mecanismos de responsabilidad horizontal con otros poderes.

Un último punto importante que analizan en estos textos los autores refiere a la introducción de nuevas instituciones, como puede ser los *mecanismos de democracia semi directa o participativa*: donde no se elimina al representante, este sigue siendo un protagonista central en la toma de decisiones colectivas. Lo interesante de estos mecanismos es que el representante no es el punto final de la adopción de una política pública. A través de la creación de estos mecanismos (plebiscitos, referéndums, revocatorias de mandato, presupuesto participativo), se generan instancias que permiten rever y controlar lo que los representantes están haciendo. La democracia semi directa tiene como limitación que los plebiscitos tienen dificultad de implementación en muchos casos. Esas nuevas instituciones son una herramienta a través de la cual se le da al ciudadano la posibilidad de controlar el comportamiento de los representantes. El pueblo no gobierna, pero controla casi en tiempo real.

1.2 Políticas Públicas – definición, escuelas y procedimiento

“Una política pública es una decisión que se expresa en normas, leyes, reglamentos, tomada por el Estado para resolver algún problema” (Rossi, 2022). Hay que tener en cuenta que los problemas no son objetivos, sino pensarlos como una construcción social. En primer lugar, el problema no es una sola situación insatisfactoria, sino también considerada relevante para ser resuelta. Por otro lado, no todos los problemas van a dar lugar a una política pública, ya que encontramos situaciones que para un particular deberían ser resueltas, pero no terminan generando una política

pública al respecto. Ningún Estado inicia una política pública si cree que no hay solución posible.

A la hora de entender las políticas públicas, hay dos temas fundamentales del por qué los problemas no son objetivos:

- Entrada en agenda de un problema: cuando una situación insatisfactoria se convierte en una iniciativa encarada por algún organismo público para resolverla.
- Definición del problema: depende la definición, es el tipo de medidas que se adoptan para intentar resolverlo. No pueden ser entendidos de una sola manera. Primero hay que definir el motivo por el cual surge el problema y dependiendo de cómo lo defino, es la política pública que voy a implementar.

Además de tener en claro la no objetividad de los problemas, hay que tener en cuenta que las políticas públicas pueden ser miradas desde diferentes perspectivas.

Por un lado, pueden ser pensadas como una decisión unilateral de un actor plenamente racional que tiene una completa autonomía para tomar decisiones, pudiéndola denominar *mirada Tecnocrática*. Tienden a ver a las políticas públicas como una decisión totalmente autónoma de los decisores, cometiendo el error ya que las mismas requieren aprobación parlamentaria, miradas desde distintos actores del Estado, y en muchos casos requieren la participación del sector privado.

Por otro lado podemos hablar de una *mirada Marxista*, donde las políticas son decisiones que se insertan en la estructura de dominación, sin dar importancia al contexto, sino planteando que el capitalismo necesita determinadas medidas para mantener esa estructura de dominación.

Estas dos explicaciones no son suficientes para llevar adelante políticas públicas eficientes. Es por ello por lo que para el presente trabajo se utiliza la *mirada Neoinstitucionalista*, la cual ve a las políticas públicas como “*el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales*” (Carbajales Mariano, 2006, pp 35). Tanto la negociación como el contexto son importantes para la búsqueda de una política pública eficiente, planteando de esta manera que “*la política condiciona las políticas*” (Rossi, 2022).

Una vez entendido qué es una política pública y las diferentes miradas al respecto, es importante resaltar cual es el procedimiento por el cual una situación insatisfactoria puede entrar en la agenda de los poderes públicos.

En primer lugar, podemos encontrar dos tipos de agendas. Por un lado, la *Agenda Sistémica*, la cual incluye todos los problemas que se hacen visibles en la sociedad, todas las insatisfacciones que existen en los diferentes grupos. Lo interesante es como lograr que esta situación insatisfactoria logre entrar en la agenda gubernamental, en un tema que haga que las autoridades decidan hacer algo sobre eso. La Agenda Institucional o Gubernamental, posee múltiples mecanismos para que el Estado decida que hay que intervenir en una situación insatisfactoria. Un primer mecanismo puede darse cuando un tema alcanza una determinada dimensión. Un segundo mecanismo para entrar en la agenda gubernamental se puede dar porque el sector que está viviendo la situación insatisfactoria tiene algún tipo de vinculación o relevancia desde el punto de vista político o social. Otro mecanismo puede ser una situación coyuntural desde el punto de vista político. Encontramos a su vez otro mecanismo, referido a la posibilidad que algunos actores sociales tienen de poder incidir en los medios de comunicación.

También se debe tener en cuenta que las políticas públicas pueden darse por acción u omisión, no hablando así solo de acciones, sino también de cosas que el Estado no hace, o deja en manos de terceros, como por ejemplo la terciarización o privatización.

El segundo aspecto a tener en cuenta es la *Definición del Problema*, por entender que los problemas no son objetivos. Cuando se define, se condiciona la manera de solucionarlo, adjudicando una causalidad que prefigura los condicionantes del rumbo que se debería tomar, siendo una mirada no solo técnica como la visión tecnocrática, sino también política. Aparecen algunos conceptos interesantes como los denominados “empresarios de las políticas públicas”, que serían ciertos expertos/especialistas que van vendiendo determinado tipo de soluciones por diferentes lugares del mundo. Para esto hay que adoptar una posición del problema que esté ligado a una posible solución. Por otro lado, dentro del Estado hay una multiplicidad de actores, como así también actores por fuera del Estado que influyen a la hora de realizar políticas públicas.

Un tercer aspecto para tener en claro es la *Formulación* de las políticas. A la hora de formular políticas podemos encontrar dos modelos:

- Racional: se vincula más a la mirada tecnocrática respecto a las políticas públicas. Es un modelo en el cual primero se establece un conjunto de

objetivos que se buscan con la política, luego se realiza un análisis de las alternativas posibles a esos objetivos, posteriormente se contrapesan los beneficios y costos de las alternativas, y finalmente se elige la opción más adecuada. Esta mirada tiene una serie de problemas: cuál es la valoración de objetivos que puedo conseguir, por la dificultad de poder evaluar un objetivo; no se pueden conocer todas las alternativas posibles ni se pueden medir y dimensionarlas en las mismas condiciones, donde lo bueno o lo malo no es fácil de calcular, debido a que los costos no se computan igual en todos los casos y ningún actor puede determinar en cantidad costos-beneficios o tener todas las alternativas.

- Incremental: parte de la idea que el formulador de la política pública no es un personaje que actúa en un vacío (un tecnócrata racional, autónomo), sino que considera que las políticas públicas normalmente se construyen y formulan a partir de políticas preexistentes, que normalmente varían a través de la profundización o la transformación de iniciativas que ya existen. No se construye desde las bases, sino que es una alteración de las políticas públicas anteriores. La mirada adquiere una importancia central, porque si partimos de políticas públicas existentes, estamos ante un sistema de ganadores y perdedores, donde hay que disputar con los beneficiarios de la política pública anterior, debido a que tienen mayor capacidad de incidir en las políticas a modificar. Desde la mirada incremental, aparece otra fase muy común de las políticas públicas que es la idea de “copiar al vecino”, donde es muy común que no se construya desde cero la política pública, sino que se mire desde cerca ejemplos que hacen que resulten atractivos para transportarlos a las condiciones que se presenta, teniendo en cuenta los actores y el contexto. Analiza básicamente cuales son los mecanismos a través de los cuales se pueden ir transformando políticas preexistentes, sin ser novedosas ni innovadoras.

Un cuarto aspecto a tener en cuenta es la *Implementación* de las políticas públicas, siendo este el momento en el cual se trata de que lo que se propone se ponga en práctica. En muchos casos, quienes formulan las políticas no tienen necesariamente contacto con quienes las implementan, teniendo la obligación de volver a tomar en cuenta a los actores y al proceso que la política adquiere. En esta etapa aparecen distintos modelos de analizar el proceso de implementación:

- Modelo TOP-DOWN (de arriba hacia abajo): en este modelo la implementación se concibe como un proceso meramente técnico. Encontramos individuos que formulan la política, y un cuerpo administrativo que la pone en práctica, donde hay que centrarse en que los implementadores lo hagan eficientemente, adoptando los medios correctos para poder hacer la implementación. Este modelo encuentra varias dificultades, como el hecho que quienes implementen las políticas tienen intereses particulares, llevando las mismas por el camino que le sea más redituable. Este es un proceso mecánico, que no siempre puede entrar en funcionamiento por los intereses de quienes lo implementan.

- Modelo BOTTOM-UP (de abajo hacia arriba): este modelo pone el foco no en la decisión del técnico, sino en la condición particular de implantación que estas políticas pueden tener, tomando en cuenta que pasa en el terreno, en la sociedad. A la hora de implementar, en lugar de mirar como la decisión desciende mecánicamente a la implementación, sitúa el foco en cómo, partiendo de las condiciones que están en las bases, se puede poner en funcionamiento las decisiones tomadas arriba. Se observan las condiciones que se tienen para poder implementar una política, las herramientas con que se cuenta, que tipo de burocracia hay, entre otras cuestiones. Este modelo parte de mirar cuales son los puntos de partida que uno tiene, y a partir de ahí se construye como poner en práctica los objetivos a realizar.

Como quinto aspecto, y no por ello último, se debe tener en cuenta la *Evaluación* de las políticas públicas. Normalmente los analistas lo ponen como punto final, y en realidad es el primer paso de organización. Sobre la base de la evaluación, se puede decidir si continuar una política pública, pero también se puede pensar a la evaluación como reconfiguración de esta. La evaluación puede ser mirada como el punto final, pero también como punto intermedio, debido a que hay un ida y vuelta en la formulación y la reformulación. Lo que permite es ver que aparecen nuevas situaciones no agradables que requieren de políticas públicas nuevas o modificaciones. Es muy importante no tomarla como punto de llegada, sino también como punto de partida, de modificación, de profundización, ya que cualquier política pública abre un terreno a nuevas situaciones insatisfactorias que plantean nuevas políticas públicas.

1.3 A que nos referimos cuando hablamos de privatización – razones

Oscar Oszlack, en un trabajo presentado en el panel del Consejo Científico del CLAD, denominado “*Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico – metodológica*”, como así también, en el trabajo realizado junto a Ruth Felder denominado “*La capacidad de regulación estatal en Argentina ¿quis custodiet custodes?*”, se encargan de desarrollar un marco teórico y metodológico de las privatizaciones, las regulaciones, como así también los déficits de capacidad institucional que llevan a que el proceso que debería darse respecto a una privatización y/o concesión y su posterior regulación, pueden tener diferentes fallas o alteraciones al procedimiento que plantean. Es dable mencionar, que dicha bibliografía es de referencia para el presente apartado, como así también para el posterior a este, el cual trata las regulaciones, funciones y déficits como se indica en el índice.

La privatización puede ser vista como una posible solución a un conjunto de problemas en los cuales se encontraba la Argentina en la década del 80 y 90. Lo que resaltan los autores, es que hay que tener en cuenta cuáles son los motivos o razones por los cuales un gobierno define como política pública la privatización de alguna empresa estatal. Podemos encontrar varias razones.

Por un lado, podemos denominar las razones *Ideológicas*, la cual se refiere a la superioridad de la gestión privada por sobre la pública. Se trata de la idea que el Estado solo tiene que encargarse de lo que las empresas privadas no están dispuestas a llevar adelante, pensado desde una subsidiaridad del Estado, el cual no debería encargarse de cuestiones que pueden ser desempeñadas por actores privados.

A esta primera explicación, se le puede agregar la razón *Instrumental*, la cual plantea que la privatización está planteada como un mecanismo de incentivos más eficiente a la hora de producir. No solo en términos que el Estado no debería intervenir en cuestiones donde puede actuar el privado, sino que una empresa privada tiene menos riesgos que se introduzcan criterios clientelares a la hora de realizar inversiones y demás. En este punto de vista (también ideológico pero distinto a la idea de subsidiaridad), una empresa pública podría tener en cuenta ciertos criterios políticos, que no toma en cuenta criterios de eficacia, rentabilidad, por la demanda de los consumidores y no asigna recursos de manera eficaz, no toma en cuenta criterios para abaratar costos, entre otras cuestiones.

Encontramos en este razonamiento un criterio más relacionado a que una empresa estatal corre el riesgo que aparezcan incentivos que no siempre generan eficiencias. Los actores privados, con su criterio de maximización de beneficios tendrían mucho más claro como producir, en qué condiciones, bajo que parámetros, etc. Estos dos condicionantes no responden necesariamente a una situación de crisis, ya que no importa la situación, debido a que la privatización se explica como maximización del funcionamiento de la empresa.

Otra razón por la cual se puede plantear una privatización es con el objetivo de “cerrar la brecha fiscal”, ya que, en muchos casos, las empresas públicas pueden tener altos niveles de déficit, por lo que se apunta a bajar el gasto, y de esa manera poder apuntar a una situación más equilibrada en términos fiscales. Esto se piensa ya en situaciones de crisis, pensada como una herramienta para disminuir el gasto público.

Por otro lado, también pensado desde una situación de crisis, se puede pensar la privatización desde la “noción de capitalización”, como una herramienta para reestructurar el problema de la deuda externa, el cual fue y es una situación de enorme dificultad para los países de América Latina, sobre todo después de la crisis que se produce en México en 1982 cuando declara no poder pagar la deuda. Aparecen distintos planes de reestructuración, y uno de los mecanismos utilizados es el de la “Capitalización de la deuda”, como una posibilidad de utilizar bonos de deuda para comprar empresas estatales. Fue un gran negocio para los privados que querían comprar empresas en América Latina, pero también para los países que no tenían capacidad para pagar su deuda, encontrando en este mecanismo una posibilidad de realizar pagos a través de la venta de empresas.

Otra razón por la que se puede privatizar es con el fin de “favorecer el ingreso de capitales”, donde los actores privados buscan generar negocios de rentabilidad adquiriendo empresas a bajo costo. De esta manera ingresan importantes montos de capital para empresas que brindan electricidad, gas, agua, correos, teléfonos, ferrocarriles, entre otros servicios, donde el ingreso de capitales se daría con el fin de proveer a los mercados que están buscando que los abastezcan por la demanda ciudadana.

Otro motivo por el cual se puede dar un proceso privatizador va de la mano con que muchas de las actividades se transforman en términos tecnológicos, y en el marco de la crisis fiscal en que se encuentra un país, surge la dificultad por parte de las empresas de poder invertir en esa reconversión tecnológica necesaria para brindar servicios. El

financiamiento de esas inversiones se vuelve importante más allá de la gestión del Estado, donde se necesita entrada de capitales porque permite controlar mejor el tipo de cambio, garantizar el crecimiento, pero además permite reconvertir empresas que, para poder ser viables, necesitan una fuerte incorporación de nueva tecnología. Tanto este punto como el anterior, son cambios que se pueden dar en el proceso productivo.

Otra cuestión es que a un país puede interesarle no solo empresas que generen menor déficit fiscal, sino también tener una estructura en transporte, desarrollo y demás, que permitan un crecimiento económico y por ende mayor progreso, siendo estos insumos centrales de la recuperación del aparato económico. La privatización es vista como un componente central de la reforma económica, donde no solo lo que importa es mejorar la prestación, sino porque a partir de esa mejora se puede dar una economía que funcione con mayor eficiencia.

Por último, otro motivo por el cual se puede tomar la decisión de privatizar es por un compromiso con la reforma económica, donde la decisión se convierte en una especie de muestra ante el capital internacional, mostrando la importancia y seriedad de la reforma económica que se plantea. Se podría pensar como un nivel de compromiso mayor con los planes de transformación que se estaban dando en América Latina, donde se privatizaron sectores que permitieron dar un mensaje al capital externo muy concreto y rápido.

1.4 Regulación – alteración a la teoría ideal (Marco Regulatorio – Organismo regulador – Privatización), funciones y déficits

Ozslack plantea que para que una privatización sea exitosa, o por lo menos tenga la posibilidad de regularse con el fin de hacer efectiva la competencia del Estado respecto al control que debería ejercer sobre las empresas que se privatizan, se debería seguir un cierto orden en cuanto al planeamiento y puesta en marcha de los procesos privatizares.

El autor manifiesta que, en primer lugar, se debería crear el Marco Regulatorio donde se explaya cuáles son los derechos y obligaciones, como así también las condiciones por parte de la empresa y del Estado que se deberían seguir (pensado como un contrato). Posterior a ello, se debería crear el Organismo Regulador encargado de controlar que lo expuesto en el marco regulatorio se lleve adelante. Por último, se llevaría adelante la privatización, ya con el marco regulatorio en marcha y el organismo regulador funcionando.

Habiendo entendido algunos de los motivos por los que se llevan adelante privatizaciones, podemos mencionar los motivos por los que el Estado tiende a regular, como así también qué función pueden tener los organismos reguladores.

Una de las razones por las que se explica la necesidad de estos organismos, es la de *fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de concesión*, donde se le impone a la empresa que obtiene la concesión determinados requisitos/objetivos que se buscan, cotejando entre lo que la empresa tiene que hacer y lo que está haciendo.

Otro de los motivos es con el fin de *imponer sanciones ante los incumplimientos*, donde el organismo regulador se encarga de ello cuando no se cumplen los estándares mínimos que están fijados para ello. Por otro lado, el organismo regulador no solo garantiza que se cumplan las condiciones y que se castigue a los que no la cumplen, sino que además tiene un papel central como actor en toda la *discusión de los costos y beneficios* que las empresas pueden tener.

A su vez, y en la medida en que se van produciendo mejoras a nivel tecnológico en determinado tipo de actividades, el ente regulador tiene una doble función, interviniendo para que la empresa concesionaria incorpore las *mejoras tecnológicas*, y también tratando que las mismas no solo sean en beneficio para el privado, sino que permita una repercusión favorable para la tarifa de los usuarios. La idea central es que la empresa no pueda apropiarse por completo de ese salto en términos cualitativos y cuantitativos que se puede tener.

Por último, según el autor, los organismos reguladores *fijan los cambios en los objetivos* que en la concesión se puedan producir, donde es posible que en el marco de una concesión aparezcan problemas, y los organismos reguladores tienen que encargarse de que, ante una serie de cambios en las condiciones de la prestación, pueda responder de determinada manera.

Otro tema central, es lo que el autor refiere como *Déficits de Capacidad Institucional*, los cuales pueden darse por la urgencia que tiene el Estado de llevar adelante procesos privatizadores, lo que limita la capacidad de control de éste. Para garantizar que las empresas no inviertan solo en los sectores rentables, tienen que aparecer los espacios regulatorios. Estos espacios regulatorios, hay que verlos en dos instancias, como se mencionó al principio del apartado, siendo estos la sanción del marco regulatorio, donde se define qué quiero regular, cuáles son los controles que voy a llevar adelante, cuáles son las estrategias para llevar a cabo los objetivos que tengo; y la creación de

organismos reguladores, donde una vez que se obtiene el marco, se analiza cómo es la institución que se va a encargar de controlar a los distintos sectores empresariales que obtuvieron las concesiones de privatización.

Ozslack habla de una especie de trípode entre el Estado, los usuarios y los prestadores, donde cada uno de ellos posee ciertos intereses y ciertas herramientas. Los prestadores buscan maximizar beneficios, los usuarios por otro lado tienen el objetivo de acceder al mejor servicio al menor costo. Esa puja entre prestadores y usuarios se resuelve en el Estado, que fija cuales son las reglas a través de las cuales puede resolverse el conflicto. El organismo regulador arbitra entre los usuarios y los prestadores, creando las condiciones para que los usuarios encuentren espacios para poder presentar sus demandas, solicitar acceder a beneficios, etc.

El autor plantea cuáles son algunos de los problemas que pueden tener estas regulaciones para poder llevar adelante los objetivos mencionados anteriormente. En primer lugar, un déficit de regulación sería la no existencia de organismos reguladores o de un marco regulatorio. El autor parte de la base que en algún momento se intenta regular, planteando cuales son los problemas que se tienen a la hora de regular, para poder hacerlo eficientemente y alcanzar los resultados buscados.

Se encuentran problemas regulatorios que se centran en las reglas de juego y el contexto en el que se produce la regulación. Por un lado, encontramos la asincronía en la regulación mediante la cual se regularon determinadas actividades, ya sea fuera de tiempo o que la regulación en muchos casos no sigue el ritmo y orden pensado originalmente. La regulación de una actividad debería tener una secuencia, que empieza con la decisión de privatizar un sector, a raíz de eso normalmente se piensa la existencia de pliegos para la concesión, donde se fija a los posibles ganadores cuales son las condiciones a través de las cuales se va a privatizar.

En concordancia con el proceso mencionado por el autor (Marco regulatorio – Organismo regulador – Privatización), podemos plantear una serie de problemas que alteran este procedimiento.

Un *primer problema* puede ser dado por las condiciones de crisis en las cuales tienen lugar los procesos de privatización, donde la urgencia por privatizar va a hacer que se dejen de lado ciertos objetivos cualitativos que puedan tener. El objetivo central va a ser privatizar a como dé lugar. La idea de privatizar de manera rápida lleva a que el marco regulatorio se cree cuando fuera posible y no al inicio. Se piensa en privatizar a como se

dé lugar ante un capital internacional que, por las condiciones críticas, nivel inflacionario y otras cuestiones, tiene una enorme capacidad de imponer las condiciones, y donde el Estado cuenta con menores herramientas para negociar.

Otro elemento es que, en muchos casos, lo que ocurre es que por parte del Estado, no existe o no está claro cuáles son los resultado concretos y reales que se quieren conseguir a través de la regulación. Esta asincronía en términos regulatorios, en muchos casos, tiene que ver con que no se tiene en claro qué tipo y resultados de la regulación son esperados. El no saber para que quiero regular, cuáles son los resultados que quiero obtener, en un marco de voluntad de rápida privatización, lleva a que primero se private y después se cree el marco regulatorio. Ese problema es que, en muchos casos, el marco regulatorio entra en contradicción con algunas partes de la concesión que se otorgó. Algunas cosas que se comprometió a hacer el concesionario entran en contradicción con el marco regulatorio que estoy produciendo, teniendo problemas legales y facticos, encontrando que quien ganó la licitación ya hizo una serie de inversiones modificando las condiciones originales a través de las cuales se pretendía regular, que lo dotan a él de ciertas capacidades para esquivar o limitar la capacidad de control del Estado. Esta “secuencia inapropiada” genera un déficit de capacidad regulatoria muy importante.

Un *segundo problema* que se puede dar está relacionado con las pautas culturales prevalecientes en la sociedad. La no demanda por parte de los usuarios de eficientes mecanismos de regulación, va a condicionar la legitimidad de estos entes reguladores. En muchos casos, no van a ser vistos ni por un sector importante de la población, ni tampoco por el gobierno, como un elemento central a priorizar en esta transformación de la prestación de servicios.

Un *tercer problema* puede ser cómo es la relación entre los organismos reguladores y las distintas instituciones estatales. Cuando un organismo regulador o marco regulatorio esta dictada por ley, se supone que contempla de mejor manera las demandas o requisitos que pueden presentar los diferentes sectores, permitiendo alcanzar a sostener las principales preocupaciones que los distintos sectores de la sociedad pueden presentar. Esto no quiere decir que todos los organismos creados por ley funcionen eficientemente, pero, en muchos casos, cuanto mayor es el grado de representatividad, mejor es la posibilidad de lograr dos resultados muy importantes.

En primer lugar que esta regulación represente el principal posicionamiento que los diferentes sectores de la sociedad pueden tener frente a la temática que estamos

regulando, y en segundo lugar, relacionado con el grado de confiabilidad que se genera para con los concesionarios de un servicio, que pueden solicitar menores garantías en termino de rentabilidad o de juicios frente acciones discrecionales. Que un marco regulatorio se obtenga por ley, no solo lo vuelve más representativo, sino que además permite o lleva a la existencia de mecanismos de negociación mucho mayores en el caso que quieran modificarse las condiciones de concesión.

Además de los problemas mencionados, podemos encontrar también *fallas de organización al interior de los organismos regulatorios*, haciendo referencia a la instauración de mecanismos regulatorios que no definen con precisión cual es la tarea que tienen cada una de sus secretarías, de sus dependencias, donde muchas veces se crea el mecanismo regulador, luego la institución a la que se la puede hasta dotar de autonomía, pero no queda en claro o no se fija de manera correcta la distribución del poder que hay al interior del organismo regulador, la responsabilidad que cada una de las oficinas tiene para poder resolver distintos tipos de problemas.

En muchos casos, Oszlack y Felder plantean que la dificultad de precisar la tarea que las diferentes oficinas de ese organismo regulatorio tienen, va a llevar a que aparezcan presiones por parte de diferentes protagonistas para separar las funciones reguladoras en aquellas que tienen que ver con la regulación de la prestación, y aquellas que tienen que ver con la defensa de los intereses de los usuarios. Esto tendría que ver con dos momentos distintos de la regulación que no siempre están bien organizados al interior de estos organismos.

El *primer plano* que tiene que ver con la prestación de las empresas, donde apunta fundamentalmente a garantizar un control sobre el tipo de operatividad que las empresas pueden tener. Un *segundo plano*, puede darse cuando en muchos casos queda en manos de otros sectores, que está más ligada con poder recibir eficientemente las demandas de los usuarios frente a los problemas de prestación que estas empresas tienen. Este tipo de problemas, que tiene que ver con el consumo, no siempre está suficientemente bien protegido por los entes reguladores.

Otra dificultad importante que puede generar un déficit de capacidad institucional es el financiamiento de los organismos reguladores, ligado con la disponibilidad de recursos financieros y humanos. Algunos de los grandes problemas de los organismos reguladores, va a ser la dificultad que tienen de poder acceder a una masa presupuestaria lo suficientemente relevante para poder poner en práctica la estrategia reguladora que

tengan. Cuanto más depende el financiamiento del organismo regulador por parte del regulado, mayor es la capacidad que se produzca la captura del organismo regulador. El mayor riesgo es que el organismo regulador termine regulando en favor de la empresa a controlar.

El otro elemento central vinculado a esta falta de recursos financieros y humanos va a tener que ver con que muchas veces los organismos burocráticos no van a tener herramientas eficientes con información rápida, actualizada y plena del funcionamiento de las empresas que están regulando. La dependencia de la buena voluntad que las empresas tienen de informar a tiempo lleva a que la capacidad de los organismos reguladores para poder ver si no está habiendo alguna falla, marcando limitaciones a la hora de alcanzar determinados resultados.

Otro de los problemas que se puede dar a la hora de regular, son los llamados déficits materiales, donde puede influir la escasez presupuestaria, pensando que, aun cuando los organismos son autárquicos, en muchos casos, va a llevar a que el presupuesto de estos organismos pueda sufrir disminuciones fundamentalmente desde dos puntos de vista; en primer lugar en términos absolutos, cuando hay ajustes es muy común que alguno de estos organismos sean los primeros que tienden a disminuir su acceso presupuestario; y en segundo lugar, tiene que ver con que en muchos casos a la falta de presupuesto se le suma la no ejecución del que anteriormente tenía. En momentos de ajuste, no solo se disminuye el presupuesto de una repartición, sino que los autores manifiestan que ante la falta de presupuesto de otros sectores, se reasignan partidas y los organismos reguladores en muchos casos tienen limitaciones para poder hacer uso del dinero que originalmente se les había asignado, generando en varias ocasiones una desventaja con los sectores que tiene que regular, por falta de infraestructura, de sistemas informáticos, dificultando acceder a la información crítica que les permita hacer una regulación eficiente.

Otro inconveniente respecto a los déficits de capacidad material, puede ser la falta de incentivos correctos a la hora de regular, donde en muchos casos los organismos reguladores están asociados con los niveles de rentabilidad que las empresas privatizadas puedan tener. El organismo regulador genera mayor ganancia cuando la empresa que regula tiene mayores ingresos. A través de este sistema de financiamiento, se termina convirtiendo al organismo regulador en un socio de la empresa. El organismo que tiene que fiscalizar, y en todo caso limitar las variaciones tarifarias, se encuentra con el

incentivo perverso que su nivel de ingresos se incrementa en el mismo momento en que se incrementan los niveles de rentabilidad de la empresa a la cual tiene que regular.

Por último, podemos incluir los *déficits de personal y capacidades de ese personal*, donde entran en juego cuales son los mecanismos de ingreso que hay a estos organismos regulatorios. El organismo regulador debería ser un lugar de excelencia, donde se contratan expertos, especialistas con capacidades para el lugar que ocupan por sus méritos, o puede darse que ese lugar se vuelva espacio de cooptación por parte de los sectores políticos. Se genera el conflicto entre políticos y técnicos, vinculado con los diferentes mecanismos de ingreso que puede haber en diferentes organismos regulatorios, pero también se vincula con la existencia de determinados cargos a los cuales se los conceptualiza como esencialmente políticos, donde lo que predomina es la adhesión a una determinada visión sobre el sector.

A su vez, estos organismos reguladores en muchos casos no tienen establecidos caminos de trayectoria profesional en su interior, donde no está definida la carrera administrativa dentro del organismo. Una falta de trayectoria del progreso es lo que genera la dificultad para mantener planteles relativamente estables con el paso del tiempo. En muchos casos, plantean los autores, que los organismos reguladores tienen el problema de un enorme nivel de rotación de cargos, donde ingresan y permanecen durante un tiempo determinado para luego trasladarse hacia otro sector del estado.

Acorde a esto podemos manifestar que se encuentran pocas herramientas para la formación de los trabajadores de estos organismos regulatorios, donde en general no parece haber un programa de mejoramiento de las capacidades de personal. Esta falta de formación de los recursos humanos se ve acompañada además de un sistema de contrato laboral que tampoco tiende a generar la continuidad en el cargo, donde, a diferencia de muchos otros empleados públicos, estos organismos regulatorios no tienen estabilidad laboral. El problema es que el individuo ve que el contrato de trabajo es algo coyuntural, creando estímulos para que al interior del propio organismo, empiece a establecer contactos con miembros del sector al cual regula, y se generan incentivos perversos, donde en muchos casos, sus decisiones pueden ser vitales para el mejoramiento del sector regulado.

Por último, los autores plantean la inexistencia de limitaciones que pueden producirse entre estar en el organismos regulador y pasar a la empresa regulada, ya que

no se encuentran limitaciones que prohíban pasar de un lado a otro, pero sí está establecido no poder pertenecer a ambos al mismo tiempo.

CAPITULO II – UN POCO DE HISTORIA

2. Surgimiento y rol de los ferrocarriles

En primer lugar, es importante mencionar la situación política y social en la que se encontraba Argentina, lo que motivó que se tuviera consideración respecto a una nueva manera de trasladar alimentos y personas que hasta el momento no se utilizaba en el país.

En 1857, Argentina se encontraba en una etapa de consolidación como Estado-nación, después de su independencia de España en 1816. Durante esta época, la economía del país estaba en auge gracias a la exportación de productos agropecuarios, especialmente de carne y trigo, lo que atrajo a numerosos inmigrantes europeos.

A nivel político, el país estaba gobernado por una coalición de líderes provinciales conocida como el Pacto de San José de Flores⁷, que había sido establecido en 1859 para poner fin a la lucha por el poder entre las provincias. El presidente en ese momento era Justo José de Urquiza, quien había liderado las fuerzas que derrotaron al expresidente Juan Manuel de Rosas en la Batalla de Caseros en 1852.

En 1857, Urquiza estaba tratando de establecer una constitución nacional que unificara al país y estableciera un sistema político estable. Sin embargo, su proyecto enfrentaba la resistencia de otros líderes provinciales que temían perder poder y autonomía. Además, las tensiones entre Buenos Aires y el resto del país seguían siendo un problema importante, ya que Buenos Aires se consideraba la capital del país y tenía una economía más desarrollada que el resto de las provincias.

En cuanto a la sociedad, la esclavitud había sido abolida en 1813, pero la discriminación racial y la desigualdad social seguían estando muy presentes. Además, la Iglesia Católica tenía un gran poder e influencia en la sociedad argentina de la época.

Una vez explicada de manera concisa la situación económica, política y social, podemos referir que el surgimiento de los ferrocarriles en Argentina se remonta a mediados del siglo XIX, por la necesidad de adoptar un medio de transporte eficiente para mover productos y personas. La primera línea férrea fue inaugurada el 29 de agosto de 1857, la denominada “Ferrocarril Oeste de Buenos Aires” (FCO), con la locomotora

⁷ El Pacto de San José de Flores, también conocido como pacto de familia, fue un acuerdo de unión y de paz que permitió la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina luego de varios años de enfrentamientos y secesión. Consecuencia de esto se producirá la reforma constitucional de 1860 concretándose el anhelo de la integración nacional. No obstante ello, el conflicto entre Buenos Aires y la Confederación tendrá todavía una última instancia, con sangriento desenlace en la batalla de Pavón en septiembre de 1861. (<https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar>)

bautizada “La Porteña”, que hacia un recorrido de aproximadamente 10 (diez) kilómetros, desde lo que hoy sería el Teatro Colon, hasta el Pueblo San José de Flores – actualmente parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, barrio de Flores –. A medida que la red ferroviaria se expandió a lo largo y ancho del país, los ferrocarriles se convirtieron en un elemento clave para el desarrollo económico y social de Argentina. Permitieron el transporte de materias primas, productos manufacturados y pasajeros a través de distancias largas y cortas, y también ayudaron a conectar regiones remotas del país.



Ilustración 1 Locomotora "La Porteña" imagen extraída del sitio web <https://www.suteba.org.ar/29-de-agosto-de-1857-la-locomotora-la-portea-hace-su-viaje-inaugural-7147.html>

Durante gran parte del siglo XX, los ferrocarriles jugaron un papel importante en la economía argentina, y muchas ciudades y pueblos dependían en gran medida de ellos para el transporte de bienes y personas. Fue un período de modernización, estabilidad política y democratización, donde la red ferroviaria se encargaba de transportar la gran cantidad de materia prima gracias a la fertilidad del suelo Argentino hacia el puerto de Buenos Aires, para luego ser exportada. Sin embargo, con el tiempo, la red ferroviaria comenzó a decaer debido a la falta de inversión en infraestructura y mantenimiento.

2.1 Talleres Bahía Blanca Noroeste – elemento clave para el desarrollo

Los Talleres de Bahía Blanca Noroeste fueron una importante fuente de empleo y desarrollo económico para la región. Estos Talleres se dedicaban a la reparación y mantenimiento de locomotoras, vagones y otros equipos ferroviarios, y operaron en la zona desde su fundación en 1890, momento en cual se empezaban a construir los primeros Talleres, para posteriormente dar por inaugurada la Estación Noroeste, siempre guardando relación con el puerto de la ciudad, enclave necesario para el desarrollo de los ferrocarriles.

“Esta estructura ferroportuaria no solo se mantuvo después de la nacionalización de los ferrocarriles en 1948, sino que se amplió y diversificó con la exportación

de frutas y de productos petroquímicos durante el siglo XX hasta el presente. Integrados al Galpón de Locomotoras de Ingeniero White, los Talleres de la Sección Eléctrica Sur y Mecánica White (ubicados en la antigua usina del Ferrocarril Sud), los Talleres Spurr, y los Talleres Coronel Maldonado, Talleres Noroeste formaron parte de ese sistema, hasta la disolución de Ferrocarriles Argentinos en 1993”. (Miravalles, 2013, pp 13)

Además de ser una fuente de empleo, los Talleres de Bahía Blanca Noroeste fueron claves para el desarrollo de la región debido a su importancia estratégica en el transporte de mercancías. El ferrocarril era una de las formas más eficientes y económicas de transporte de cargas a larga distancia, y los Talleres de Bahía Blanca Noroeste desempeñaban un papel fundamental en el mantenimiento y reparación de los equipos ferroviarios necesarios para el transporte de estas cargas.

Por lo tanto, el éxito de los Talleres de Bahía Blanca Noroeste estaba estrechamente relacionado con el éxito económico de la región en general. El desarrollo de la infraestructura ferroviaria y el apoyo a los Talleres ayudaban a impulsar la economía local y regional al fomentar el comercio y la inversión. Además, la formación de personal calificado para trabajar en los Talleres era una fuente adicional de empleo y crecimiento económico.

“Talleres Bahía Blanca Noroeste estuvo desde siempre organizado en "secciones" en las que se hacía, tanto la reparación de locomotoras y vagones como la fabricación, acopio y distribución de materiales y piezas de repuesto, además del mantenimiento interno. Las secciones se identificaban con números: taller de reparación de locomotoras y luego montaje de vagones (70), fundición (71), herrería (72), tornería y tornería de ruedas (73); sección eléctrica (74), calderería (75), ajuste (76), soldadores (77), playa de reparación de vagones (80), carpintería (81), pinturería (82), aserradero (83), plantel de estopa (84) y serenos (90). No todas funcionaron siempre del mismo modo. A medida que se introdujeron diferentes tipos de vehículos y nuevos materiales y técnicas de trabajo, algunas se fueron reduciendo (como calderería, fundición o plantel de estopa) mientras que otras, en cambio, cambiaron y crecieron (soldadores, metálica). Incluso, entre 1992 y 1993, poco antes de que Ferrosur se hiciera cargo, se habilitó una nueva sección diesel eléctrica con personal desplazado de los Talleres Suprr.” (Miravalles, 2013, pp 57)

A su vez, durante su funcionamiento, los Talleres se vieron manejados tanto por empresas públicas como privadas, tal es así que en 1904 la empresa Bahía Blanca al

Noroeste, la cual desde la fundación de los Talleres era la que manejaba los mismos, le pasa el mando de dirección a Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, el cual durante aproximadamente 20 años realizó construcciones y se expandió.

Para 1925, Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico cedía el mando de los Talleres a la compañía Ferrocarril Sud, hasta su nacionalización, para posteriormente, en 1993, después de los decretos y leyes que instaban la Emergencia Administrativa, privatización y concesiones de empresas estatales, quede en manos de la empresa Ferrosur, la cual dejó de realizar inversiones hasta que tres años después de su adquisición, se terminara de operar en dicha empresa, cerrando definitivamente sus puertas, rematando lo que había en su interior y trasladando a diferentes localidades las maquinarias, para finalmente redistribuir y reducir el personal.⁸

Realizando un cronograma histórico, podemos referir que los Talleres Ferroviarios de Bahía Blanca fueron fundados a fines del siglo XIX, en 1884, con el propósito de brindar servicios de reparación y mantenimiento a los trenes que transitaban por la zona. En ese momento, la región de Bahía Blanca se estaba convirtiendo en un importante centro económico y comercial debido a su puerto, que permitía la exportación de productos agrícolas y ganaderos al mundo.

Los Talleres iniciales estaban ubicados en la estación ferroviaria de Ingeniero White, una localidad cercana a Bahía Blanca. En 1900, se construyó un nuevo taller en la ciudad de Bahía Blanca, lo que permitió una mayor expansión y modernización de las instalaciones. Con el paso del tiempo, los Talleres de Bahía Blanca se convirtieron en uno de los más importantes del país y de la región, y desempeñaron un papel clave en la construcción y mantenimiento de la red ferroviaria nacional.

Durante las primeras décadas del siglo XX, experimentaron un gran crecimiento y se convirtieron en un importante centro de producción y reparación de locomotoras y vagones. En 1913, se construyó una nueva fundición en los Talleres, lo que permitió la producción de piezas de fundición y la realización de reparaciones más complejas.

Durante la década de 1920, fueron responsables de la construcción de locomotoras y vagones para las líneas ferroviarias nacionales, y se destacaron por su capacidad de innovación y adaptación a las nuevas tecnologías. En ese momento, los Talleres

⁸ Información obtenida de la página <https://wips.digital/2021/03/10/actualidad/la-historia-de-los-talleres-de-la-estacion-noroeste-huellas-clave-de-bahia-blanca/>

empleaban a más de 1.000 trabajadores y tenían una capacidad de producción de hasta 50 locomotoras al año.

Sin embargo, la llegada de la Segunda Guerra Mundial y la posterior crisis económica de la posguerra afectaron seriamente la producción de los Talleres. La falta de materiales y recursos limitó la capacidad de producción, y muchos trabajadores emigraron a otras ciudades en busca de trabajo.

Los Talleres de Bahía Blanca tuvieron una larga y rica historia entre los años 1950 y 1993. Durante este período, jugaron un papel fundamental en el desarrollo industrial y económico de la región y del país.

En 1950, la compañía Ferrocarriles Argentinos estableció los Talleres Ferroviarios en Bahía Blanca. La empresa fue diseñada para realizar trabajos de reparación y mantenimiento de locomotoras, vagones y otros equipos ferroviarios. Con el tiempo, estos Talleres se convirtieron en uno de los más grandes del país, empleando a miles de trabajadores y generando un importante flujo de trabajo para la ciudad y la región.

En la década de 1960, los Talleres de Bahía Blanca fueron testigos de una importante modernización y expansión, impulsada por el aumento de la demanda de servicios ferroviarios en todo el país. La empresa invirtió en nuevas tecnologías y maquinarias, y aumentó su capacidad de producción para satisfacer la creciente demanda de reparación y mantenimiento de equipos ferroviarios.

En la década de 1970, experimentaron un período de dificultades económicas y laborales, en gran parte debido a la crisis económica y política que afectó a todo el país en ese momento. La empresa enfrentó problemas de financiamiento, y la disminución de la demanda de servicios ferroviarios significó una disminución en la cantidad de trabajadores empleados en los Talleres.

Durante parte de la década de 1980, los Talleres de Bahía Blanca se recuperaron gradualmente, gracias a la inversión en nuevas tecnologías y la diversificación de su oferta de servicios. La empresa comenzó a brindar servicios de reparación y mantenimiento de maquinaria industrial y agrícola, y a expandirse a nuevos mercados en todo el país.

Sin embargo, en 1993, la privatización de Ferrocarriles Argentinos y la transferencia de los Talleres de Bahía Blanca a una empresa privada marcaron el final de

una era. La empresa privada redujo la cantidad de trabajadores y servicios ofrecidos, y muchos de los trabajadores originales de los Talleres se quedaron sin trabajo.

“El cierre y desmantelamiento de Talleres Bahía Blanca Noroeste fue una de las consecuencias del proceso privatizador de la década del 90. La empresa Ferrosur los tomó en sus manos en 1993, pero a partir de 1996 decidió concentrar las reparaciones de locomotoras y vagones en Olavarría, dejando sólo una pequeña base operativa en Grünbein. Después de haber trasladado a Olavarría las maquinarias y herramientas que podían resultar de utilidad, Ferrosur los “restituyó” al ONABE (Organismo Nacional de Bienes del Estado). A partir de ahí, como parte del proceso de liquidación de Ferrocarriles Argentinos, se inventarió y remató el material remanente, se destruyó gran parte de la documentación, y los edificios quedaron, de hecho, librados a su suerte.” (Miravalles, 2013, pp 14)

2.2 Nacionalización – En búsqueda de la soberanía nacional

Continuando con el desarrollo histórico, si bien en el apartado 2 del presente capítulo se aportó una breve descripción del surgimiento y rol de los ferrocarriles a lo largo de la historia Argentina, es importante resaltar la relevancia de la nacionalización de estos, vistos como un modo de soberanía nacional acorde al gobierno peronista, y pensado como un enclave necesario desarrollado por el Estado y no en manos privadas, por la relevancia de sus funciones.

La historia de la nacionalización de la red ferroviaria argentina se remonta a la década de 1940, durante la presidencia de Juan Domingo Perón. En ese entonces, la mayoría de las líneas ferroviarias del país estaban en manos de compañías privadas extranjeras, que las habían construido y operaban desde el siglo XIX, sumando una extensión de 48.000 kilómetros.

El 1° de marzo de 1948, Perón firmó el Decreto 32.574, que establecía la nacionalización de todas las líneas ferroviarias del país, incluyendo las de propiedad extranjera. Las compañías extranjeras serían indemnizadas, pero las líneas pasarían a ser propiedad del Estado Argentino.

El sistema ferroviario se conformaba de la siguiente manera: “*General Bartolomé Mitre, General Belgrano, Domingo F. Sarmiento, General Roca, General San Martín, General Urquiza y Patagónico. Las líneas estatales, que bajo la denominación de*

ferrocarriles nacionales operaron como empresas autónomas, quedaron bajo la órbita de la Empresa Nacional de Transportes (ENT)” (<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/ferrocarriles-argentinos>).

La nacionalización de los ferrocarriles tuvo como objetivo mejorar el transporte de personas y mercancías en todo el país, y también fue vista como un acto de soberanía económica. Además, se creó una empresa estatal, Ferrocarriles Argentinos, para administrar y operar la red ferroviaria nacionalizada.

Durante los primeros años de la nacionalización, se creó la Superintendencia de Ferrocarriles, y posteriormente, al disolverse la ENT, se crea en 1958 la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), que se encargó de coordinar la implementación de la política ferroviaria, aunque cada línea mantuvo un alto grado de autonomía administrativa y operativa.

Posteriormente, de manera gradual y debido al auge del sector automotriz, se fue deteriorando y desmantelando el transporte férreo. El plan Larkin durante la presidencia de Arturo Frondizi, impulsado por el Banco Mundial, *“incluyó una serie de cancelaciones y levantamientos del aparato ferroviario”* (<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/ferrocarriles-argentinos>). Si bien se generaron huelgas al respecto, algunos ramales dejaron de operar.

Aunque durante los años siguientes, desde 1967 hasta 1976 se produjo una inversión de la mano del General Juan Carlos de Marchi, quien asumió la presidencia de EFEA, durante la época de la última dictadura cívico-militar, el gobierno de facto retomó y profundizó las medidas intentadas por Frondizi respecto al Plan Larkin.

Es importante mencionar que, durante el período de la dictadura militar, ocupando como Delegado Interventor el Coronel Luis Humberto Grandinetti, *“Se tiene conocimiento que 38 trabajadores de la empresa son detenidos-desaparecidos”* (<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/ferrocarriles-argentinos>).

Si bien Ferrocarriles Argentinos siguió manteniéndose bajo la órbita estatal, durante el gobierno democrático del Dr. Alfonsín se realizaron algunos intentos por privatizar la empresa, información que se aportará en el capítulo siguiente.

CAPITULO III – TALLERES BAHÍA BLANCA NOROESTE

3. Privatización y concesión – el principio del fin

Una vez explicado el proceso de nacionalización del sistema ferroviario argentino, y cómo se desarrolló la empresa estatal a lo largo de los años, se procederá a explicar cómo fue el proceso por el cual se dio lugar a las privatizaciones y concesiones en toda la rama ferroviaria, como así también los motivos por los cuales se llevaron a tomar las decisiones y cuáles fueron los planteos de los problemas que dieron fin al proceso de soberanía económica que planteaba Juan Domingo Perón con la estatización de Ferrocarriles Argentinos.

Para ello, es importante resaltar que el inicio del proceso de deterioro de la empresa ferroviaria remonta a partir de 1985, donde Ferrocarriles Argentinos tiene su primera intervención durante el gobierno alfonsinista, presentando un plan para privatizar, denominado Plan Madanes, como una nueva edición del Plan Larkin que se dio durante el gobierno de Frondizi. La idea de este era reducir la cantidad de trabajadores en una cantidad considerable, pero debido a la oposición sindical del momento sumado a la derrota del radicalismo en las elecciones legislativas y provinciales de 1987 se dio un párate al objetivo buscado.

El gobierno de Alfonsín, el cual se encontraba bastante débil llegando al final de su mandato por la inflación y el estancamiento productivo del momento, no contaba con una coalición reformista. No tenía mayoría parlamentaria, el sindicalismo no apoyaba al gobierno, y los sectores empresariales no tenían la posibilidad de competir con el resto del mundo. Todos estos límites llevaron a que las propuestas ideadas por el gobierno radical no pasaran alguna de las dos cámaras, imposibilitando la implementación de estas. Una de las propuestas en relación a los ferrocarriles y su intento de privatización durante el gobierno alfonsinista, fue el nombrado anteriormente y denominado Plan Madanes:

En ese marco, entre 1986 y 1987, se propició desde el DEP⁹ el diseño del llamado «Plan Madanes», que apuntaba, entre otras cuestiones, a la incorporación de capitales privados en la operatoria ferroviaria y a una nueva reducción del plantel laboral de Ferrocarriles Argentinos hasta alcanzar una cifra de 65.000 agentes (Martínez, 2016, p. 214; Müller, 2018, p. 227). Al mismo tiempo, se había

⁹ (DEP): Directorio de Empresas Públicas. Era una entidad rectora de las principales firmas estatales, creada en noviembre de 1986 con el fin de recrear las funciones de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN) creada durante el tercer gobierno peronista. (obtenido del texto de Iramain, 2021, pp 45)

pergeñado el proyecto Ferrocargo-Ferrotur-Metropol, el cual estaba orientado a establecer distintas unidades de negocios para transporte de cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros metropolitanos. Dicho proyecto, tal como señalan Martínez (2016) y Müller (2018), también había sido impulsado por el DEP y pretendía llevar a cabo la separación de la infraestructura física respecto de la movilidad. La gestión de la infraestructura estaba pensada para que quedase bajo la órbita de Ferrocarriles Argentinos, mientras que la operatoria y explotación de la movilidad quedaría en manos de entidades mixtas, con mayoría de participación de capitales privados y una presencia minoritaria del personal ferroviario. Si bien la puesta en marcha del proyecto Ferrocargo-Ferrotur-Metropol y del Plan Madanes se vio frustrada, entre otras cosas, por la resistencia de los sindicatos hacia la política de mayor racionalización de la dotación de agentes ferroviarios que implicaba dicho plan, por ciertas inconsistencias técnicas de las propuestas de reforma y por la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de septiembre de 1987 (Martínez, 2016, p. 215; Müller, 2018, pp. 227-228), no obstante, del análisis de las cifras de la evolución del plantel laboral de Ferrocarriles Argentinos, es dable destacar que, pese a un incremento inicial derivado de la reincorporación de parte del personal cesanteado por razones políticas durante la última dictadura, durante la gestión gubernamental del presidente Raúl Alfonsín, también se verificó una disminución en el personal ferroviario. (Iramain, 2021, pp 46-47)

La fallida entrada en agenda por parte del radicalismo empieza a denotar en 1985, con la asunción de Juan Vital Sourrouille, el cual tenía un plan económico heterodoxo, creando el Plan Austral¹⁰, buscando generar a su vez un conjunto de reformas estructurales a raíz de este. Aquí es el momento en que se empiezan a plantear las primeras incorporaciones de inversión extranjera, como fue el Plan Houston. En 1987 se empieza a asomar la idea privatizadora, de la mano de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, plan que se ve bloqueado por el justicialismo, a la par que el Plan Austral empezaba a entrar en crisis, motivo por el cual se lanza el Plan Austral II que dura aproximadamente cinco meses, y posterior a ello, en 1988 se lanza el Plan Primavera¹¹, con la intención de

¹⁰ Este plan planteaba una reforma monetaria y la eliminación del peso argentino reemplazada por el austral, generando un congelamiento de precios, tarifas y salarios.

¹¹ Fue un plan económico que intentaba estabilizar la economía argentina, tratando de evitar la profundización de la recesión económica que sufría el país por esos años, buscando abrir la economía y la posibilidad de privatizar empresas estatales. Se puso un párate en las negociaciones con los sindicatos, se congelaron salarios, controlando costos para estabilizar precios, entre otras medidas.

tranquilizar las variables económicas para poder llegar a las elecciones de la mejor manera posible y beneficiar a su candidato radical Angeloz, el cual tenía un discurso más allegado al mercado y que este tenga una mirada benevolente con su candidatura.

Para 1989, por acuerdos que no fueron respetados por empresarios, emisión de pesos desde el Banco Central y la falta de apoyo del FMI y los prestamistas internacionales, se cierra la venta de dólares, trayendo consigo el aumento de precios, mayor inflación, desabastecimiento de productos, en conjunto con un caos nacional que termina por adelantar el traspaso de poder al menemismo antes de tiempo, no logrando llevar adelante ninguna de las políticas reformistas que se planteó durante su gobierno.

En los noventa llega la privatización, luego de un periodo de creciente hiperinflación desde la década anterior, con un fuerte déficit fiscal y caída de reservas, motivo por el cual se procedió a realizar las privatizaciones de varias empresas, entre ellas la red ferroviaria, que contaba con un déficit operativo de 450 millones de dólares por año, deterioro en su infraestructura, la necesidad de inversión y mantenimiento que el Estado no podía sustentar, combinado con la necesidad de incorporar recursos financieros, siendo la privatización ferroviaria una salida con algunos resultados positivos en cuanto a lo económico, según la visión de los profesionales oficialistas del momento.

Con el fin de generar una reorganización nacional de la economía del país, el gobierno a cargo de Carlos Saul Menem, comprometido con los organismos de crédito internacionales, empezó a pensar en la empresa ferroviaria argentina, como una salida rápida y efectiva a la disminución del gasto público.

Además de ello, se planteaba el plan privatizador como *“un amplio abanico de argumentos referidos a la búsqueda de eficiencia, la introducción de competitividad, la reducción del gasto público, el rescate de bonos de deuda externa, etc., cuyo hilo conductor es la firme decisión de relocalizar al Estado con respecto de la economía y de la sociedad”*. (Apuntes Ferroviarios 1, 2003, pp 11)

Con el Decreto – Plan Ferroviario 666/89 sancionado el 1 de septiembre de 1989, el cual era complementario a la Ley 23.696 de Reforma del Estado, sancionada el 17 de agosto de 1989, la cual declaraba la Emergencia Administrativa, empezaba a gestarse la posibilidad de entrada en la agenda de la idea de llevar adelante la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos a manos privadas, con una participación muy importante en la redacción del decreto del mayor gremio que había en el sector, Unión Ferroviaria, con el apoyo de los dirigentes en cuestión.

3.1 Entrada en agenda y definición del problema – el mercado sustituye al Estado

La política pública de concesión de los ferrocarriles argentinos ha sido un tema importante en la agenda del gobierno y la sociedad argentina durante varias décadas. La concesión de los ferrocarriles se inició en la década de 1990, definiendo el problema como el objetivo de “modernizar y mejorar la eficiencia del sistema ferroviario del país”.

La entrada en agenda de la política pública de concesión de los ferrocarriles argentinos se enfocaba en buscar nuevas formas de financiamiento y gestión para mejorar la infraestructura y la calidad del servicio de transporte ferroviario. Esto incluía la posibilidad de atraer inversión privada y la modernización de las líneas existentes.

La definición del problema era clara por parte del gobierno, es por ello por lo que *“en julio de 1990 se hizo público un documento conjunto del gobierno nacional y el Banco Mundial titulado “Esquema para un nuevo ordenamiento del sistema ferroviario” que abrió una etapa de participación explícita y activa del organismo internacional en la reestructuración ferroviaria”*. (Apuntes ferroviarios 1, 2003, pp 12)

“En los fundamentos de la Reforma del Estado se exhibía específicamente a la empresa Ferrocarriles Argentinos como el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Felder, 2000, pp 25).

Como bien se mencionó anteriormente, el Estado no se encontraba en condiciones de solucionar el déficit de la empresa estatal ni generar aportes para realizar inversiones en dicha empresa. Con el fin de generar un incentivo a la hora de publicitar ante la oposición la política pública de privatización y/o concesión de los Ferrocarriles Argentinos, se planteó la idea de cerrar todo aquel ramal que generara déficits, dejando activos solo aquellos que pudieran demostrar su autoabastecimiento.

Con la llegada de Carlos Saúl Menem a la presidencia, la entrada en agenda de la política privatizadora empieza a tomar mayor relevancia. La mirada del mandatario se basaba en que el problema y la crisis de Argentina no era solo la falta de respeto por las instituciones o la debilidad de las leyes como planteaba Alfonsín, sino que lo que entró en crisis fue el agotamiento del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno y basado en la tutela del Estado.

El gobierno menemista obtiene, gracias a la crisis que se daba en Argentina en ese momento, la capacidad de formar una coalición reformista, tanto con apoyo de los opositores liberales que veían una salida positiva a las medidas que quería tomar Menem,

las cuales fueron completamente en discordia con las propuestas de su candidatura, motivo por el cual se enfrenta a algunos parlamentarios peronistas que dejan de seguir el proyecto neoliberal, pero que no le quita peso efectivo al proyecto reformista del momento, ya que generó el menemismo mayor apoyo que lo que perdió. A su vez, jugó un rol importante la negociación con el sindicalismo argentino, y la estrategia que utilizó para llevar adelante su modelo reformista respecto a este sector tan necesario para su proyecto.

Respecto a los Ferrocarriles Argentinos, el menemismo obtuvo el apoyo del entonces Secretario General, José Ángel Pedraza, dándole pie para poder desarrollar las concesiones que se pretendían. La idea era la construcción de lo que se conoce como un sindicalismo de negocios, utilizando por parte de los sindicatos estrategias empresariales, como por ejemplo los sindicatos fueron sumados a la lógica del plan económico de Menem en los llamados programas de propiedad participada.¹²

Ya la agenda menemista tenía en claro que quería realizar un proceso de concesión respecto al transporte de pasajeros y de carga de los Ferrocarriles Argentinos. Uno de los temas centrales para iniciar el proceso de concesión, era la importancia del gobierno para trabajar en las obligaciones contraídas con los organismos de créditos internacionales y facilitar el ingreso de inversiones. En el caso de Ferrocarriles Argentinos, se nombraron interventores con el fin de ordenar y retomar el control de la empresa estatal bajo el ya nombrado Decreto N°666/89, todo ello, incluido en el Anexo I de la Ley de Emergencia Administrativa, apartado destinado a dicha empresa.

El discurso del gobierno recurría a varios argumentos, búsqueda de eficiencia que se venía perdiendo a lo largo de los años en la empresa ferroviaria, la idea de generar competitividad y por ende un mejor desarrollo tecnológico y de servicio, la reducción del gasto público, entre otras cuestiones. La idea era superar la crisis que agobiaba al país, y Ferrocarriles Argentinos, tanto por su déficit de servicio como por su abundante pérdida, pensada desde la subvención innecesaria del transporte de pasajeros y carga, formaba parte de la agenda privatizadora del momento. Esta era una de las empresas que generaba un desequilibrio fiscal y formaba parte de la profunda y rápida crisis inflacionaria que se

¹² Los programas de propiedad participada fueron un mecanismo parte de la Reforma del Estado, que permitía que los trabajadores que formaban parte de una empresa que era privatizada pudieran participar de la propiedad de esta en conjunto con los inversores privados.

vivía en el momento, motivo por el cual, se pasó a realizar la definición del problema centrada en estas cuestiones.

La mirada en números del gobierno menemista refería que Ferrocarriles Argentinos se encontraba con una reducción en un 55% en el transporte de alimentos, representando solo el 12% del estado de las vías, una insuficiente cantidad de locomotoras, generando así un mantenimiento elevado por superar la vida útil de las mismas. A todo ello se le sumaba la creciente conflictividad generada por las cancelaciones o mal funcionamiento de los servicios. Los despidos que se daban como una solución de rápido impacto al problema y adaptarse a las exigencias de los nuevos concesionarios evitarían parte de ese déficit de 355 millones de dólares anuales que conllevaba el mantenimiento de la empresa dentro de la órbita estatal. Es importante resaltar, que por la situación de crisis que se daba en el país, el proceso privatizador encontró algunas alteraciones a lo que generalmente, y en referencia a Oscar Ozslack, se podría decir que es el mejor programa para llevar adelante una privatización.

3.2 Formulación de la política pública – el rol de los actores

Con la mencionada Ley de Reforma del Estado, y bajo el Decreto 666/89, se da concretamente el primer plan que define el problema del sistema ferroviario, y que pone en marcha la apertura de la empresa al capital privado. Ferrocarriles Argentinos era una de las empresas estatales que se constituía como “ejemplo” de la crisis de gestión en el Estado, y con la ayuda del mayor gremio del sector, Unión Ferroviaria, se procedió a la reestructuración de la empresa.

En primer lugar, se tenía que reducir el gasto, racionalizar los servicios, limitar los aportes del Tesoro Nacional, provincializar y municipalizar ramales, y por sobre todo llamar a licitación para su posterior concesión de tramos específicos, donde uno de ellos fue el correspondiente a Rosario – Bahía Blanca, el cual se encontraba en desuso.

En conjunto con el Banco Mundial, a mediados de 1990 se publica un documento denominado “*Esquema para un nuevo ordenamiento del sistema ferroviario*”, financiado por el propio banco, manifestando que el Estado era incapaz de realizar inversiones o solventar el déficit operativo que había en la empresa ferroviaria. La búsqueda de la reestructuración de manera efectiva fue dejada en manos de Técnicos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, con la respectiva urgencia con la que debía salir adelante el proyecto privatizador, no contando además con otras opciones aportadas por la oposición o los gremios ferroviarios.

La formulación del proyecto estaba dividida en tres ramas:

- La concesión de ramales a consorcios privados.
- El levantamiento y supresión de ramales no atractivos para el sector privado.
- Una reducción masiva de personal.

Para garantizar las condiciones necesarias a fin de llevar adelante este proyecto, como toda política pública, ya sea por acción u omisión – como el caso de las privatizaciones, concesiones o tercerizaciones –, la negociación es uno de los procesos más importantes, y el gobierno menemista no solo contaba con la situación de crisis, el caso particular de la empresa ferroviaria con su gasto, su profundización de la inflación, sino que también tenía el apoyo de capitales externos, alta disciplina de voto en la bancada, una ley que lo respaldaba, y los gremios apoyándolo.

Es importante resaltar, que el clima de época ya había instalado la privatización, por lo que todo el sentido común estaba construido en ese programa. Se refería que “el ferrocarril generaba un gasto de un millón de dólares diarios” como se lo escuchaba a Bernardo Neustadt manifestar, logrando así el menemismo un consenso muy fuerte para llevar adelante su propuesta, sumado a que no hubo propuestas alternativas desde los gremios o la oposición.

3.3 Implementación – el orden se invierte, impacto en los Talleres

El planteo del problema cerraba por todos lados, la puesta en marcha de la política pública de concesión seguía su rumbo a través de diferentes decretos y reglamentaciones, que daban pie al proceso de implementación de estas.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, y como formulación de la política pública, a raíz de la Ley 23.696, que dictaba la Emergencia Administrativa, las privatizaciones y participación del capital privado, concesiones y disposiciones generales entre otros capítulos, con fecha primero de septiembre de 1989 se da el Decreto N°666 que ordena la intervención y el cumplimiento de un plan de coyuntura respecto a Ferrocarriles Argentinos: *“(…) sin perjuicio de la implementación de reformas estructurales en Ferrocarriles Argentinos, resulta necesario poner en marcha un plan de coyuntura que permita una fuerte disminución de la necesidad de financiamiento de la misma, el incremento del transporte de cargas, de sus ingresos y de la recaudación del*

servicio de pasajeros urbanos y suburbanos mediante un enérgico control de la evasión (...)”. (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/666-89.htm>)

Para llevar adelante esos objetivos, era necesario la búsqueda de una reubicación y/o reducción de personal. Con ese fin, y a raíz de los conflictos que se venían generando por las drásticas decisiones que se tomaban en el gobierno, Menem, en un discurso dirigido a las medidas de fuerza adoptadas por personal ferroviario ante tal situación, y con el fin de poner presión ante la conflictividad sindical del momento, refirió la famosa frase: “Ramal que para, ramal que cierra”, denotando en el mismo la reafirmación del programa económico y de achicamiento del Estado.

Es por ello por lo que, luego de unos meses del famoso discurso, la decisión fue llevada a la práctica bajo el Decreto 45/90, el cual ponía en marcha la reubicación del personal ferroviario:

“(…) Artículo 1º - Dispónese la reubicación de UN MIL QUINIENTOS (1.500) agentes de la Empresa FERROCARRILES ARGENTINOS, que pasarán a prestar servicios en la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA. Art. 2º - Dentro del plazo de CINCO (5) días hábiles desde la fecha de este Decreto, la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA remitirá a la Empresa FERROCARRILES ARGENTINOS un listado de personal requerido, comprendiendo: a) Zona geográfica de prestación de servicios. b) Nivel de instrucción. Art. 3º - En el plazo de DIEZ (10) días hábiles posteriores a la recepción del listado contemplado en el artículo anterior, la Empresa FERROCARRILES ARGENTINOS determinará el personal a ser reubicado, notificándolo en forma inmediata y fehaciente. Art. 4º - Sin perjuicio del posterior cumplimiento de los trámites de incorporación, la obligación de cumplir funciones en la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA comenzará para cada funcionario el día siguiente al de su notificación. La incorporación se hará respetando el nivel escalafonario y remunerativo del cual gozaba el personal reubicado durante el plazo de UN (1) año y posteriormente será incorporado a la planta de la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA. Art. 5º - Comuníquese, publique. dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.- MENEM.- José R. Dromi.- Antonio E. González. - Alberto J. Triaca (...)” (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/45-90.htm>)

A su vez, con el Decreto 46/90 se realizaron licencias obligatorias de personal:

“(…) Dispónese el licenciamiento obligatorio del personal de la Empresa

FERROCARRILES ARGENTINOS que se encuentre en condiciones de obtener su jubilación durante el periodo comprendido entre el 11 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1993, Inclusive (...)” (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/46-90.htm>)

Aun, en manos del Estado, y centrando el trabajo en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el 15 de junio de 1990 se crea el pliego para la licitación de la línea Roca, y un mes más tarde, se aprueban las actuaciones de licitación del tramo Rosario – Bahía Blanca y se establecen las disposiciones legales aplicables en los contratos de concesión del servicio público aun prestado por Ferrocarriles Argentinos.

Recién el 14 de junio de 1991, bajo el Decreto N°1137/91 se crea el Marco Regulatorio respecto a las concesiones de Ferrocarriles Argentinos, alterando el proceso que según el autor Ozslack refiere es el adecuado para llevar adelante una política pública de privatización o concesión:

*“(...) Artículo 1° - Dispónese que el personal **que se desempeñe en relación de dependencia** en la empresa privada adjudicataria de la Concesión de la Explotación del sector de la Red. Ferroviaria Nacional denominado CORREDOR ROSARIO - BAHIA BLANCA, integrado por las líneas Rosario-Puerto Belgrano y Huinca Renancó Ingeniero White, ramales alimentadores y futuras ampliaciones, se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el Régimen de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744 - t. o. Decreto N° 390/76, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.297), así como por las nuevas estipulaciones convencionales que las partes establezcan en el marco de las Leyes N° 14.250 (t. o. Decreto N° 108/88), N° 23.546 y dentro de la tipología prevista en el artículo 18, inciso e), del Decreto N° 200/88. Art. 2° - El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL procederá, dentro del término de veinte días de adjudicada la concesión, a citar a la empresa adjudicataria y a las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial y representativas de su personal que a la fecha del presente no hubieran celebrado acuerdos colectivos, a fin de constituir las Comisiones Negociadoras de los Convenios Colectivos de Trabajo que regirán las relaciones laborales dentro de la empresa en el marco de las disposiciones legales mencionadas en el párrafo final del artículo precedente (...)”* (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/1137-91.htm>)

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1992, bajo Decreto N°2339/92, se crea la Comisión Nacional de la Regulación Ferroviaria y sus respectivos funcionarios, por lo

que el control del marco regulatorio recién empezó a tomar forma un año y medio más tarde de haberse creado: “(...) *Art. 1º -- Créase la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria como entidad autárquica del Gobierno nacional (...)*” (<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/2339-92.htm>)

Claro está que la falla en el sistema mencionado por el autor sufre cierta alteración por la situación de crisis que se venía gestando durante los años anteriores al gobierno menemista, y lamentablemente, Ferrocarriles Argentinos fue una de las empresas que se vio afectada en la alteración del modelo que debería seguir un proceso privatizador según Ozslack.

El Ferrocarril Roca se concesionó a distintas empresas. Por un lado, la sección local manejada por Metropolitano, por otro lado la vía de cargas manejada por Expreso Pampeano y Ferrosur Roca. La destrucción fuerte o "desmembramiento" de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos (FA) comienza con la carga en 1991, dándole la concesión de una sección a la privada Ferro expreso Pampeano (FEPSA), empresa la cual lo primero que hizo fue elevar los costos de transporte, haciendo que a su vez los que utilizaban el ferrocarril como medio para transportar sus productos, optaran por comprar camiones y realizar el traslado de los mismos por ese medio de transporte, generando así una destrucción del sistema ferroviario de ese ramal, y dejando de realizar inversiones para su mejor funcionamiento, afectando así a los Talleres de Bahía Blanca Noroeste, los cuales se encontraban en la órbita de la concesión del ramal Roca.

CONCLUSIÓN – LA ÚLTIMA ESTACIÓN

A lo largo de los años, desde la creación de los Talleres Ferroviarios Bahía Blanca Noroeste en 1890, acorde a la fundación de la Ciudad de Bahía Blanca – centro importante por ser zona portuaria –, los Talleres se vieron alterados según los proyectos políticos que se daban en Argentina, pasando de manos privadas británicas y francesas, a su nacionalización en 1948, dando origen a Ferrocarriles Argentinos, para su último corto lapso en manos privadas nuevamente a partir de 1991 con la política privatizadora del gobierno neoliberal menemista.

Durante la década del 90, se implementó en América Latina una suerte de proceso sistemático de ajuste estructural basado en las ideas económicas del neoliberalismo predominante en la época. Dicho proceso representó la reforma más significativa en toda la región, lo que llevó irónicamente a que el país fuese considerado como el mejor estudiante de las escuelas ortodoxas de Chicago. Por esos años la Argentina obtuvo el aplauso tanto de los organismos financieros internacionales como de los gobiernos de los países desarrollados.

Hay que tener en claro que el neoinstitucionalismo tiene en cuenta los acuerdos tanto formales como informales que ordenan los comportamientos de los individuos, y desde el institucionalismo de la elección racional, el menemismo buscó ese rol de premios y castigos para poder llevar adelante las reformas que quería plantear, haciendo entender que las privatizaciones y concesiones eran maximizadoras de beneficios, que iban a generar un menor costo al Estado y por ende a la ciudadanía, haciendo que tanto cierto sector de la oposición como los gremios se encuentren apoyando este modelo neoliberal, y dejando en claro que si se actuaba de manera cooperativa se conseguirían beneficios que de lo contrario no se obtendrían.

La famosa frase “Ramal que para, ramal que cierra” albergada por el entonces presidente Carlos Saul Menem, se dio al pie de la letra no solo con los ramales, sino también con los Talleres Ferroviarios Bahía Blanca Noroeste, que se vieron afectados por el mal funcionamiento – intencional o no – de las empresas que concesionaron tal rubro.

Como se pudo desarrollar durante el presente trabajo, por el impacto de la crisis generada por la deuda externa, con un fuerte quiebre al declarar la imposibilidad de pagar la misma, se procedió a realizar profundas reformas estructurales como las mencionadas por López y Díaz Pérez, logrando en un tiempo sumamente breve un conjunto de cambios radicales funcionales a la economía de mercado, como fue la política de privatizaciones.

Pero hay que recordar que según Torre, no solo una situación de crisis conlleva a realizar reformas estructurales, por eso hay que tener en cuenta ciertos condicionantes que favorecieron a que el menemismo pueda llevar adelante estas reformas a diferencia del intento fallido del gobierno de Alfonsín unos años antes.

La realidad que vivía la Argentina en ese momento dio lugar a que los plazos y los modos se vean alterados por la emergencia económica que se estaba viviendo, producto por el cual se vieron afectados los Talleres ferroviarios, que en un abrir y cerrar de ojos no solo dejaron de funcionar, sino que hoy no quedan rastros de estos en la Ciudad de Bahía Blanca, lugar que resguarda una plaza donde fueran ubicados alguna vez los Talleres ferroviarios.

Hay que recordar que el gobierno menemista no solo contó con la voluntad de realizar las reformas (la mirada tecnocrática planteada por Torre), sino que también se puede tener en cuenta el concepto de tal autor respecto a la “Supervivencia de las elites”, ya que Carlos Saul Menem llegó al gobierno con un proyecto completamente diferente al que implementó una vez en el poder, con el fin de mantenerse en el mismo. A su vez, el gobierno menemista forjó un plan más radical, acorde al concepto del “Aprendizaje Negativo” que plantea Torre, donde las reformas fracasan por no ser suficientemente profundas como le ocurrió al gobierno alfonsinista.

Esto puede demostrarse con la descripción de los Decretos y Leyes que fueron dándose durante el transcurso del gobierno menemista, alterando la teoría planteada por Oscar Oszlack, y demostrando como manifiesta el autor que, en situaciones de crisis (o por lo menos así planteadas por el gobierno), puede sufrir modificaciones el planteamiento del funcionamiento deseable de una política pública privatizadora.

Por su parte los medios de comunicación jugaron su papel en el entretelón de la obra maestra de la privatización. Entre otros programas y facilitadores de información, se puede mencionar como ejemplo el caso de Bernardo Neustadt, quien fuera una de las claves para bombardear desde los servicios informativos a la opinión pública, y así denotando los servicios públicos y aclamando por la privatización como el futuro necesario, el gobierno acabó por colocar el tema en agenda.

Consciente de la necesidad de aprovechar su capital político inicial, Carlos Saul Menem, tomó la oportunidad para impulsar medidas de reforma profundas. El shock estaba en curso y no existía resistencia alguna, al igual que su predecesor, Menem fue instruido por el poder económico y, tras ocultar su plan de "revolución productiva",

decidió adoptar el diagnóstico neoliberal dominante, aprovechando esa coalición reformista que pudo formar gracias a la situación de crisis del momento y al cambio repentino de las políticas propuestas. Se consideraba que era necesario liquidar lo que daba pérdida y obtener la mayor cantidad de divisas posible para hacer frente al endeudamiento externo e interno.

Así el gobierno de Menem adoptó el enfoque neoliberal que dominaba en el mundo, y procuro ganarse el apoyo del capital global, puso en funcionamiento medidas extremas para reestructurar la economía argentina. El objetivo era claro lograr la aprobación de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales a corto plazo, y así obtener una adhesión completa al libre mercado para maximizar ganancias de los privados. La política del nuevo gobierno se trató entonces de una suerte de alianza entre dos sectores el político y el privado, la simetría de relaciones era esencial para asegurar la gobernabilidad, entendiendo a esta como la posibilidad de asegurarse el apoyo para determinadas iniciativas. La gobernabilidad era una pieza fundamental a la hora de generar alianzas con los privados, como para recibir apoyo de la ciudadanía, entendiendo que las privatizaciones eran la única salida viable y que el gobierno lo hacía orientado al bien común y no a la defensa de intereses particulares.

El menemismo necesitaba recuperar la legitimidad del Estado que se había perdido, y aprovechando el apoyo de la mayoría de su bancada y gran parte de la oposición, no necesitaba las herramientas que manifiesta Bresser Pereira respecto al tema de la gobernabilidad, ya que el papel activo de la oposición era funcional al gobierno en la mayoría de los casos, como así también los medios de comunicación no funcionaban como un contra poder.

Se puso en funcionamiento una nueva estrategia gubernamental a través de la Ley 23.696, aprobada en agosto de 1989 y llamada "Reforma del Estado", en un tiempo récord de veinte días, se gestó una legislación que representó un cambio radical en el rol que el Estado había ejercido en los cincuenta años previos en Argentina. Ante la envergadura de la crisis y el cambio radical de dirección que adoptó el gobierno al que habían apoyado con ahínco, muchos sindicatos peronistas quedaron sumidos en una especie de desconcierto paralizante. Tal fue así que la mayoría de los gremios de la corriente peronista se encontraron perplejos, desorientados y consternados ante la magnitud de la crisis y el cambio drástico de dirección que había adoptado el sistema político, y al cual habían apoyado con total convicción. En este contexto, muchos sindicatos se enfrentaron

a una combinación de impotencia, expectativas esperanzadoras y negociaciones corruptas de las élites sindicales, lo que los llevó a soportar los cambios políticos sin mucha resistencia. Solo algunos grupos sindicales opositores se opusieron a estos cambios y provocaron la ruptura de la CGT, pero no lograron liderar un proceso de resistencia sostenida. (Thwaites Rey 2003)

Más allá de que en gran parte de los casos, como refiere Thwaites Rey en la cita que antecede, algunos sindicatos se vieron desorientados respecto al cambio radical de las propuestas menemistas, no hay que olvidar que existió un sindicalismo funcional, que pudo prever la situación y optó por ser práctico para el gobierno. Menem se encargó de construir lo que se conoció como un “sindicalismo de negocios (empresarial)”, utilizando los sindicatos estrategias empresariales, convirtiéndose en accionistas de las empresas y también sumándose a la lógica del plan económico de Menem en los llamados programas de propiedad participada.

La ideología, sin lugar a dudas, desempeñó un papel fundamental en la justificación para la aplicación de la política pública, como ocurre en la Ley de Reforma del Estado. El caso argentino es un buen ejemplo de cómo la necesidad de implementar un esquema contrario a la tradición del peronismo obligó a los gobernantes a exagerar su adhesión al nuevo modelo, llegando incluso a renegar de su propia historia política.

La definición de la política pública fue clara desde un principio, teniendo en cuenta la mirada objetiva y mirada tecnocrática del menemismo para plantearla (altos costos, servicio deficiente, etc.), se vio como una salida puramente económica, aunque se puede plantear que también se desarrolló una mirada Neoinstitucionalista de la política pública privatizadora, ya que utilizó a múltiples actores para poder llevarla adelante mediante negociaciones, con el apoyo tanto de cierta parte de la oposición como del gremio mayoritario. *“Cabe acotar, que durante todo el proceso de privatización, el mayor sindicato del sector: la Unión Ferroviaria exhibió una notable capacidad de negociación e incluso colaboró con la administración del esquema de reducción de personal.”* (Felder, 2000, pp 66)

Así también podemos encontrar que la definición del problema fue clara, con ayuda de los organismos internacionales, pensada desde la urgencia por solventar una situación económica que venía afectando al país.

“La privatización se presenta entonces como una respuesta técnica a vicios que hacen casi inevitable la mala asignación de los recursos (ineficiencia) y mala

calidad de los servicios prestados (ineficacia). Como contrapartida, se acepta que las empresas privadas tienen mayores incentivos para la búsqueda de la eficiencia, y, consecuentemente, la transferencia de las empresas redundaría casi inmediatamente en una mejora de la organización y de la calidad de las prestaciones”. (Felder, 2000, pp 24)

Pero podemos plantear que al formular la política pública se utilizó el modelo racional, vinculado a la mirada más tecnocrática, buscando en primer lugar los objetivos, encontrando la alternativa en base a estos, sin poder establecer una valoración respecto al objetivo ya que es imposible como vimos en el capítulo I, valorar todas las alternativas, medirlas o dimensionarlas. Esto llevó a incurrir en varios errores que dieron fin a más de 1000 puestos de trabajo en un sector que hasta el momento era bastante grande, dando lugar a su vez, al crecimiento, intencionado o no intencionado, de uno de los sectores más grandes que hoy encontramos en nuestro país.

A raíz del desmantelamiento de la red ferroviaria argentina, se dio proceso durante la década de los noventa al desarrollo de uno de los sectores en auge, el cual apoyaba al gobierno de turno, como es hoy Camioneros, que se vio fortalecido por la suba de precios de los trenes de carga y la imposibilidad de ganancia de los que utilizaban los mismos para el traslado de sus mercaderías. Hoy en día el transporte de carga ferroviaria desde el puerto de Bahía Blanca no existe, sin dejar huellas de la importancia y relevancia que tuvo durante casi 100 años de funcionamiento, período en el cual no solo los precios eran competitivos, sino que las velocidades y cantidades que se trasladaban aceleraban el proceso económico en nuestra nación.

Podemos referir a su vez, que dentro del por qué se privatizó, y según Oszlack y Felder, guarda relación tanto con las posibles razones ideológicas, pensando que la gestión privada es más eficiente que la pública, como así también tuvo los condicionantes aportados por el gobierno menemista de cerrar la brecha fiscal, la situación de crisis, favorecer los ingresos de capitales, y por sobre todo el compromiso de generar una reforma económica con el fin de mostrar al capital internacional el alumno ejemplar que tenían en Argentina.

Esa quizás, es una de las cosas que no se tuvo en cuenta a la hora de implementar concesiones antes de crear un marco regulatorio y un organismo regulador que controle que las empresas realmente generen mayor eficiencia y solvencia, dando lugar a, como mencione anteriormente, un proceso de destrucción total del sistema de cargas

ferroviario, al menos en Bahía Blanca, afectando no solo a la ciudad, sino a miles de trabajadores que se vieron obligados a abandonar sus tareas diarias, tanto bajo el Decreto 45/90 de reubicación de personal (el cual en muchos casos no podía cumplimentar sus tareas en otro destino por las imposibilidades monetarias que eso conllevaba), como por los famosos “retiros voluntarios” con el fin de reducir personal, las jubilaciones anticipadas, llevando a obreros especializados en alguna rama en particular a tener que buscar sustento económico por otros rumbos desconocidos.

A pesar de las diversas recomendaciones que abogaban por establecer reglas claras antes de implementar las transferencias, en todos los procesos de privatización llevados a cabo, la formulación de los términos para las licitaciones, estuvo guiada por la negociación constante a favor y en función de los reclamos de los diferentes interesados, ello habla de una real urgencia privatizadora, de la intención del cuerpo político por acelerar rotundamente las medidas, junto con una visión política e ideológica favorable al mercado, sumado a la posibilidad de que los funcionarios involucrados se beneficiaran económicamente con la firma de contratos millonarios, provocó que se diera mayor importancia a las solicitudes de los posibles interesados, incluso en contra de los planes gubernamentales originales o violando los marcos legales existentes. (Thwaites Rey, 2003)

Esto provocó que las razones por las que se necesitan los organismos y marcos regulatorios no se puedan llevar delante de manera correcta, como la idea de fiscalizar el cumplimiento de las condiciones de concesión, como así también hubo ausencia de procedimientos que efectivicen las sanciones por los incumplimientos que se vieron por parte de los que operaban las empresas ferroviarias, denotando la debilidad regulatoria.

“(…) las reglas de juego iniciales que regirían la relación entre concesionarios, estado y usuarios se fueron definiendo en el proceso de redacción y negociación de las condiciones de licitación y de los contratos de transferencia a los operadores privados. El hecho de que las pautas para la prestación de los servicios no estuvieran establecidas antes de iniciar el programa de privatizaciones y se fueran configurando sobre la marcha, limitaría notoriamente el margen de acción para establecer la nueva institucionalidad. Lo fijado en los contratos constituyó una restricción legal, mientras que la acrecentada capacidad de presión de los sectores económicos que se hicieron cargo de los servicios marcó límites políticos para el control (...)” (Felder, 2000, pp 72)

Uno de los Déficits de capacidad institucional planteados por Oszlack, se puede notar en el proceso de concesión de los Talleres, ya que la crisis condicionó y alteró el proceso ideal, teniendo como objetivo central el privatizar a como dé lugar, para luego el marco regulatorio se cree cuando fuera posible y no en primer lugar como procedimiento ideal para un mejor control.

El fuerte desmembramiento de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos (FA) comienza con la carga en 1991, dándole la concesión de una sección a la privada Ferro expreso Pampeano (FEPSA), empresa la cual lo primero que hizo fue elevar los costos de transporte, haciendo que a su vez los que utilizaban el ferrocarril como medio para transportar sus productos, optaran por comprar camiones y realizar el traslado de los mismos por ese medio de transporte, generando así una destrucción del sistema ferroviario de ese ramal, y dejando de realizar inversiones para su mejor funcionamiento, afectando así a los Talleres de Bahía Blanca Noroeste, los cuales se encontraban en la órbita de la concesión del ramal Roca. Es importante mencionar que la empresa FEPSA correspondía al Grupo Techint, el cual estaba a cargo de la producción de acero principalmente, pero a su vez tenía empresas líderes en las áreas de rutas y autopistas, las cuales se vieron beneficiadas por el gran cambio e impacto que tuvo el cese de transporte férreo en transporte de pasajeros y mercaderías, que fue suplantado por el transporte terrestre. Esto no es una conclusión respecto a si fue de manera intencional el desmembramiento de los Talleres ferroviarios, pero no puede dejarse de lado la relación de la empresa y el desarrollo del transporte terrestre posterior al cierre de los Talleres.

Se utilizaron diversos métodos para reducir la cantidad de trabajadores estatales durante el proceso de privatización. El retiro voluntario fue el más utilizado, por el cual el trabajador obtenía una indemnización a cambio de aceptar ser despedido. Sin embargo, este sistema de retiros masivos no contó con criterios para la preservación de funciones, lo que finalmente provocó una pérdida de personal técnico especializado y una mala gestión de los recursos humanos. Además, la compensación ofrecida a los despedidos no fue suficiente, y muchos de ellos no recibieron capacitación ni ayuda para encontrar un nuevo trabajo. Durante los años noventa Bahía Blanca se llenó de kioscos atendidos por obreros ferroviarios, que al poco tiempo tuvieron que cerrar sus puertas por el exceso de oferta y la falta de demanda, afectando la economía de miles de familias.

Hay quienes creen aun que las políticas menemistas fueron las acertadas, que era la única manera de salir adelante, reduciendo el gasto público a través de la privatización y concesión de empresas estatales, y quienes creen que fue un completo error, que llevó

al declive del país, empeorando la situación que se vivía en el momento. La realidad es que las ciencias sociales no tienen una única solución o manera de ejecutarse como lo son las matemáticas por ejemplo, y se va a ver a lo largo de la historia defensores férreos desde distintas posturas con justificaciones que pueden o no ser de agrado de uno, pero basadas en sus creencias y fundamentos.

Desde mi punto de vista en particular, es que si se hubiera premeditado con mayor recaudo, no solo desde un técnico que realice la visión científica de la situación ferroviaria, sino en conjunto con diferentes actores sociales que se vean afectados por las decisiones que pueda tomar el gobierno de turno, quizás la realidad que viviríamos hoy sería otra. Como dije anteriormente, la política pública de concesión, que termino con la desaparición de gran parte de la red ferroviaria argentina, y sobre todo con los Talleres Ferroviarios Bahía Blanca Noroeste, dio lugar a un sector gremial que hoy maneja en gran parte la agenda política, como es Camioneros, y que también trae aparejado mayores costos de transporte, menor caudal de traslado que un tren con varios vagones, mayor gasto público a raíz de inversiones en cuestiones viales por el peso y traslado de los camiones a lo largo del país, como así también mayor riesgo y accidentes viales por la gran circulación vehicular.

Me parece oportuno reflejar un apartado de los Apuntes Ferroviarios 1, el cual fuera un proyecto de investigación UBACyT denominado “Vías Argentinas”, donde se explica el motivo por el cual es importante que aunque genere déficit la inversión en el sistema ferroviario, es favorable que el Estado actúe en ese rubro.

“Las particularidades técnicas del ferrocarril dificultan o directamente imposibilitan el logro de los objetivos globales enunciados. El tendido de vías - aunque se desintegre la red- no puede declinar su carácter de monopolio respecto de cada corredor. Un segundo elemento decisivo es la imposibilidad de adaptar el capital invertido a las fluctuaciones del mercado: se debe responder a las necesidades de los períodos de máxima demanda, y no es posible retirarse del ramo en momentos de depresión. Teniendo en cuenta estas características, y dado el alto costo de mantenimiento de la infraestructura, el desarrollo de la actividad implica, o la fijación de muy altas tarifas, o la desvalorización del capital comprometido. ***Esta rigidez es la que ha determinado que en la mayoría de los países capitalistas el Estado asuma y subsidie las redes férreas, por considerarlo un servicio público indispensable.***” (Apuntes Ferroviarios 1, 2003, pp 12)

Los Talleres Bahía Blanca noroeste, como vimos a lo largo del presente trabajo, tuvieron un largo trayecto histórico, pasando de manos privadas a públicas, y de públicas a privadas finalmente.

Si algo se puede destacar, es que el desmantelamiento y destrucción de estos Talleres, se basó fundamentalmente en que no recibieron un apartado o trato especial a la hora de ser concesionados. Los mismos formaron parte de un grupo de concesiones sin ser tenidos en cuenta como tales, dejando en manos privadas, específicamente de la empresa Ferrosur en este caso, los cuales contaron con la libertad de utilizar, o dejar de utilizar sus instalaciones, redistribuir su personal o rescindir del mismo, las herramientas, vagones, equipos, piezas construidas en el mismo.

“La empresa Ferrosur los tomó en sus manos en 1993, pero a partir de 1996 decidió concentrar las reparaciones de locomotoras y vagones en Olavarría, dejando sólo una pequeña base operativa en Grünbein.” (Miravalles, 2013, pp 14). Luego de esto se encargó de enviar las herramientas y maquinarias que les resultaran de utilidad, para posteriormente enviar todo lo restante al Organismo Nacional de Bienes del Estado, el cual se encargó de inventariarlo y rematarlo.

Tampoco se puede contar con demasiada documentación respecto a los Talleres, debido a que la misma fue quemada en los hornos de los Talleres, al igual que toda la estructura edilicia que fue abandonada, como se puede observar en las fotos aportadas en el correspondiente anexo fotográfico.

Otra particularidad que se pudo observar de los Talleres, pero más claro en lo que fueran los conductores de los trenes, (ya que por la misma vía circulaban tres empresas diferentes), es que durante un lapso de tiempo convivieron tanto personal de la empresa privada Ferrosur como personal de Ferrocarriles Argentinos que no habían sido contratados por la empresa privada.

Como refiere Carlos Dinamarca en su libro “Recuerdos de mi vida ferroviaria”, se empezaron a generar rispideces entre excompañeros, (los que quedaban en la empresa estatal y los que pasaban a formar parte de Ferrosur), por lo que la concesión también se puede referir que formó parte de una brecha entre empleados, por mantener dentro de las mismas funciones diferentes contratos y condiciones de trabajo.

Por otro lado, la situación de tensión generada por la concesión de los Talleres, llevo a que gran parte del personal de la empresa estatal opte por utilizar los denominados

“retiros voluntarios” o “jubilación anticipada”, lo cual motivó a que se realice una reestructuración de los Talleres: “(...) *para cubrir los espacios que iban quedando vacíos -y que por supuesto ya no iban a ser cubiertos- se produjeron, constantes reacomodamientos de personal en las diferentes secciones.*” (Miravalles, 2013, pp 304)

Tanto esta situación, como la desregularización de las relaciones laborales que se daban bajo el Decreto 2284/91, donde el Estado dejaba en manos de terceros particulares la revisión de contratos, produjo una nueva oleada de retiros voluntarios, que, por las circunstancias que se fueron dando, tuvieron realmente, como manifiesta Miravalles, la calidad de verdaderos despidos.

Para cerrar el presente trabajo, se procederá a transcribir algunas entrevistas realizadas a personal de los Talleres, los cuales manifiestan como fue el proceso de negociación, si así puede decirse, de sus retiros voluntarios. Las mismas son transcripciones textuales del libro de Ana Miravalles (2013) *“Los Talleres invisibles, una historia de los Talleres Bahía Blanca Noroeste”, Ferrowhite Museo Taller, Ingeniero White*

Gente que se estaba por jubilar, aceptó eso, el retiro voluntario se llamaba, muchos amigos míos agarraron en ese momento veinticinco mil pesos, calcula que se compraban un departamento por diecisiete... pedí yo también, eso fue a fines del '91. Cuando me viene la liquidación me vienen cuatro mil pesos... fuimos a Buenos Aires, me acompañó mi hijo, hablamos con el gerente general allá, me dijo: ¿Sabe lo que pasa, Brini? Estamos en enero, cuando llegue agosto, usted se va a tener que ir, por eso le dan cuatro mil pesos, no más; si usted no quiere agarrarlos, se queda trabajando hasta agosto, y no agarra un peso. Y así fue, no me dejaron otra opción. (Brini 2-05)¹³

“Cuando empezó el famoso retiro voluntario te llenaban la cabeza de plata, todos ponían kiosco, había 200 millones de kioscos en Bahía. O te comprabas un vehículo, una camioneta para trabajarlo” (González 4-11)¹⁴

Finalmente, en abril de 1993, como refiere la autora, fueron enviados 600 telegramas de despido:

¹³ Página 306.

¹⁴ Página 305.

Cuando pasamos a dependencia de la provincia, allí hubo otra gran pérdida de compañeros, muchos quedaron en la calle, en esa zarandeada... la fecha exacta cuando se mandaron los telegramas, la echada grande de gente fue un 30 de abril, el sábado 1 de mayo, víspera del día del trabajador, vino la andanada de telegramas, barrieron prácticamente con todos nuestros compañeros. Yo estaba en mantenimiento éramos 6 o 7, el lunes cuando fuimos a trabajar éramos 2, porque al resto les había llegado el telegrama, que no se presentaran más al servicio que habían quedado cesantes, que los iban a indemnizar (Cicchelli 5-05)¹⁵

¹⁵ Página 308.

ANEXO FOTOGRÁFICO

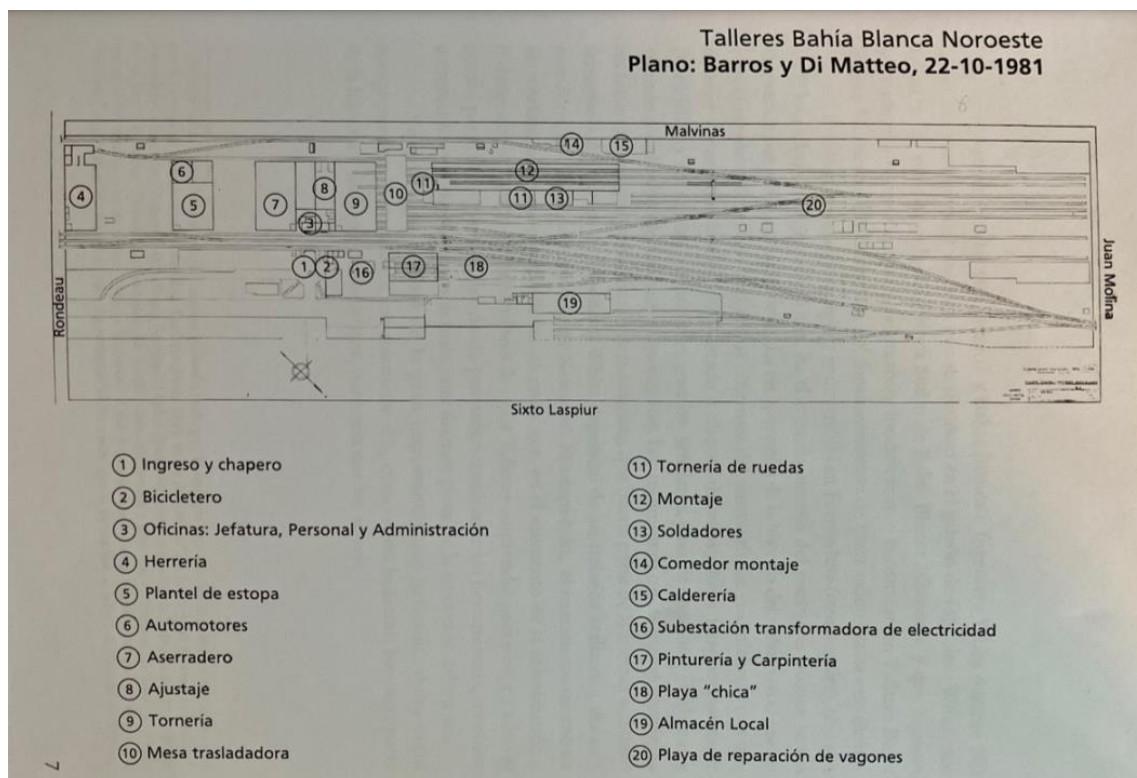
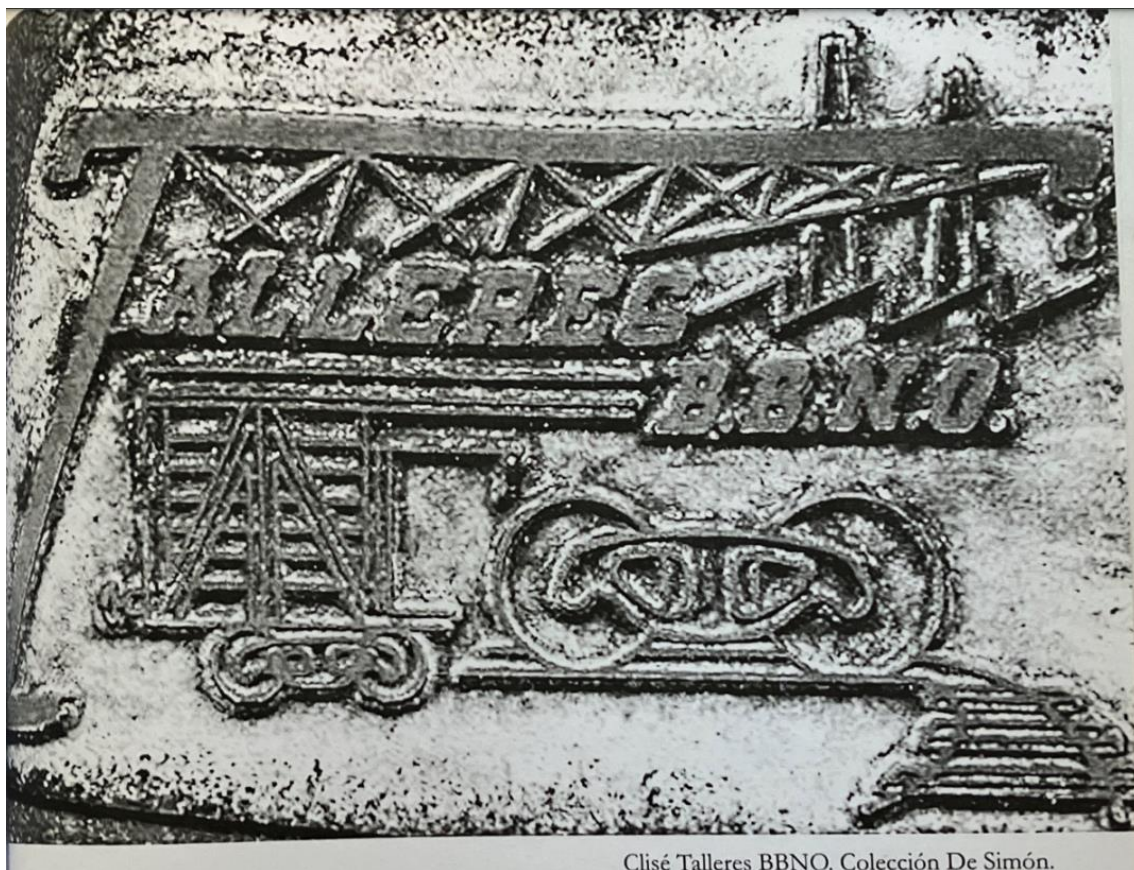


Ilustración 2 Conformación de los Talleres Bahía Blanca Noroeste - 1981. Imagen obtenida del libro "Los Talleres Invisibles" de Ana Miravalles.



Ilustración 3 Estación Bahía Blanca Noroeste 1915. Foto extraída de la página miguel.diel.pagesperso-orange.fr/bahia.utm



Clisé Talleres BBNO. Colección De Simón.

Ilustración 4 Imagen extraída del libro "Los Talleres Invisibles" de Ana Miravalles



Ilustración 5 Talleres Bahía Blanca Noroeste. Foto extraída de la página miguel.diel.pagesperso-orange.fr/bahia.utm



Ilustración 6 Lugar donde se ubicaban los Talleres Bahía Blanca Noroeste. Año 2022. Foto Pablo Presti – publicada en “La Nueva”

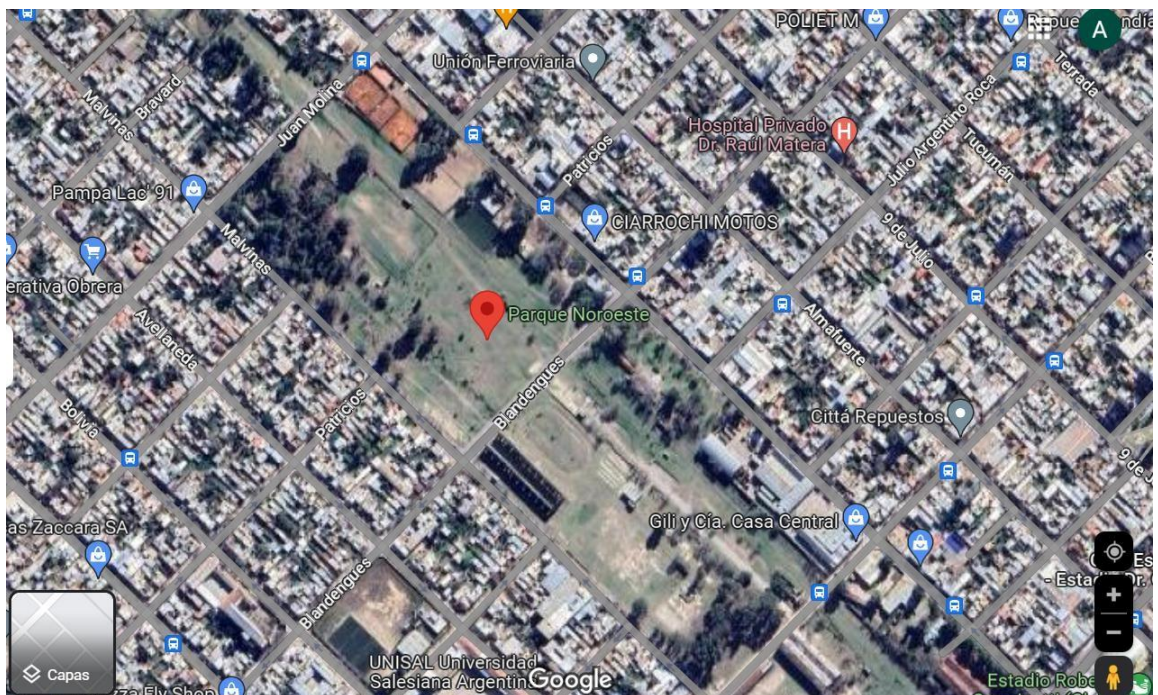


Ilustración 7 Lugar donde se ubicaban los Talleres Bahía Blanca Noroeste - Año 2022. Imagen obtenida de Google Street View. Hoy se encuentra el denominado Parque Noroeste, ubicado entre las calles Juan Molina, Malvinas, Rondeau y Dr. Sixto Laspiur

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1993), "Estudio introductorio: *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*", México, Ed. Miguel A. Porrúa
- Bresser Pereira, L. (1998): "La reforma del Estado de los años noventa: *Lógica y mecanismos de control*", Desarrollo Económico Vol. 38 N° 150, Junio-Septiembre
- Carbajales, M. (2006): "El Estado regulador", Argentina, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma
- Diaz, R. (2002): "La reforma del Estado" *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas en la Argentina*, Buenos Aires, Ábaco
- Dinamarca, C. (2016), "Recuerdos de mi vida ferroviaria", Bahía Blanca, Edición del autor
- Felder, R. (2000). "La Privatización de los ferrocarriles en Argentina: el nuevo rol del Estado", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires
- <https://argentour.com/siglo-xx/>
- http://mepriv.mecon.gov.ar/Ferrocarriles_Argentinos/marco.htm
- <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/666-89.htm>
- [http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/666-89.htm#:~:text=DECRETA%3A,a\).](http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/666-89.htm#:~:text=DECRETA%3A,a).)
- <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/2339-92.htm>
- <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/1137-91.htm>
- <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/45-90.htm>
- <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/46-90.htm>
- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm>
- https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_7e6b9324ade39e1ec791335d326f6a5e
- https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_fe93dfa29aca821440c59874afcc2dbe#:~:text=El%20Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9%20de%20Flores%2C%20tambi%C3%A9n%20conocido%20como,a%C3%B1os%20de%20enfrentamientos%20y%20secesi%C3%B3n.
- <https://wips.digital/2021/03/10/actualidad/la-historia-de-los-talleres-de-la-estacion-noroeste-huellas-clave-de-bahia-blanca/>

- <https://wips.digital/2021/03/10/actualidad/la-historia-de-los-talleres-de-la-estacion-noroeste-huellas-clave-de-bahia-blanca/>
- <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/ferrocarriles-argentinos>
- <https://www.geografiainfinita.com/2020/03/el-ascenso-y-ocaso-de-la-red-ferroviaria-argentina/>
- <https://www.laizquierdadiario.com/A-29-anos-de-las-huelgas-ferroviarias-que-desafiaron-a-Menem>
- <https://www.oetec.org/nota.php?id=1135&area=14>
- <https://www.suteba.org.ar/29-de-agosto-de-1857-la-locomotora-la-portea-hace-su-viaje-inaugural-7147.html>
- Iramain, L. (2021), “La antesala de las reformas estructurales: *los ferrocarriles y la política económica (Argentina, 1976-1989)*” Argentina, CUI NAP
- LÓPEZ A. y DÍAZ PÉREZ J. (1990), “Tristeza y melancolía del capitalismo”, en *Realidad Económica* N° 92/93, Buenos Aires
- Miravalles, A. (2013), “Los Talleres Invisibles, una historia de los Talleres Bahía Blanca Noroeste”, Ingeniero White, Ferrowhite Museo Taller
- Ozslack, O. (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal”, en AAVV, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, CLAD/Fondo de Cultura Económica
- Ozslack O. y Felder R. (1998), “La capacidad de regulación estatal en la Argentina. *Quis custodial custodes*”, Buenos Aires, FLACSO
- Proyecto de Investigación UBACyT “Vías Argentinas” – Apuntes Ferroviarios 1
- Przeworski, A. (1998), “Acerca del diseño del Estado: *una perspectiva principal-agente*”. *Revista Argentina de Ciencia Política* N°2
- Rossi, A. (1999), “Poder político, instituciones y políticas públicas”, En *Ciencia Política para Iniciados*, Buenos Aires, Proyecto Editorial
- Saiegh S. y Tomassi M. (1998), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA
- Tamayo Saéz, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial
- Thwaites Rey, M. (2003), “La desilusión privatista el experimento neoliberal en la Argentina”, Buenos Aires, Eudeba