

Trabajo Final

Análisis sobre la formulación de la ley 4472

El traspaso del Subte a la Ciudad de Buenos Aires en el año 2012

Universidad Abierta Interamericana



Agustina Denise Falchetti

Lic. En Ciencia Política

Año 2023

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de traspaso el SUBTE a través de su ingreso en la agenda pública y la formulación de la política pública que lleva a su posterior materialización bajo la sanción de la Ley Nro. 4472 que regula y reestructura el servicio en manos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2012. Los conflictos y negociaciones que transcurrieron a partir del anuncio del traspaso permiten observar el rol de determinados actores en el desarrollo de la política pública.

Palabras clave: Traspaso del subte – Formulación – Ley 4472 – política pública

Abstract

The present work analyzes the process of transferring the subway through the formulation of public policy that leads to its subsequent materialization under the sanction of Law No. 4472 that regulates and restructures the service in the hands of the Autonomous City of Buenos Aires in 2012. The conflicts and negotiations that took place after the announcement of the transfer allow us to observe the role of certain actors in the development of public policy.

Key words: Transferring of subway – formulation – Law 4472 – public policy

Introducción

El estudio de las políticas públicas nos permite analizar la forma en que se toman las decisiones en la gestión de gobierno. Estas decisiones no se toman en una forma sistemática, sino que conllevan una serie de etapas que se ven atravesadas por distintas instituciones. Este proceso se desarrolla desde el ingreso en la agenda de un tema que se considera relevante para quienes están a cargo de la toma de decisiones hasta la evaluación de la puesta en marcha de la política. Los actores involucrados en el problema a resolver a través de las políticas pueden influir en la forma en que se definen estas decisiones. Las instituciones cumplen un rol central en la forma en que un problema llega a formar un tema de política pública. Sin embargo, el ciclo de las políticas públicas no es necesariamente una serie de etapas o fases que se suceden entre sí sino que pueden superponerse o retrasarse. No siguen un modelo lineal y mecánico (Saetren, 2005). El proceso decisorio del estado se desarrolla en contextos complejos y suele estar caracterizado por la inestabilidad (Aguilar, 2000).

El análisis de un caso como es el del traspaso del Subte desde la órbita del gobierno nacional al gobierno de la CABA nos ayuda a comprender el proceso de las políticas públicas. En una temática relevante como es el transporte público en una ciudad como la CABA se involucran numerosos actores que se ven afectados por esta decisión, como son los gobiernos tanto nacional como local, sindicatos, usuarios y la empresa concesionaria del servicio.

Planteamiento del problema y objetivos

Desde que el servicio fue concesionado a manos privadas en la década del 90, los distintos gobiernos de la ciudad reclaman regular la totalidad del control sobre el subterráneo. La potestad del servicio quedó en una zona legal gris hasta el año 2012, estando el contrato de concesión en manos del gobierno nacional y el control y fiscalización de la infraestructura a cargo del GCBA a través de Subterráneos de Buenos Aires (SBASE).

El primer anuncio fue realizado en el 2011 por la entonces presidente de la nación Cristina Fernandez en una conferencia de prensa sobre reducción de subsidios. En noviembre de ese mismo año, el entonces ministro de Planificación Federal Julio De Vido, hizo oficial la intención de concretar el traspaso.

Habiendo obtenido un holgado triunfo en las elecciones celebradas ese mismo año tanto el ejecutivo nacional para la relección a la presidencia y el ejecutivo porteño para la jefatura de gobierno, da lugar a la posibilidad de retomar negociaciones postergadas con un alto grado de legitimidad.

En enero de 2012 se firma un Acta Acuerdo entre el gobierno nacional y el gobierno de la CABA donde se establecen las primeras condiciones para que el Subte y premetro queden en manos del gobierno local. Sin embargo, varios acontecimientos fueron modificando el curso de acción de ambas autoridades, desde la tragedia de once, la pelea por la seguridad y conflictos gremiales. Estos hechos determinan el contexto en el que gobierno de la ciudad va tomando las decisiones que se materializan en la política de regulación y reestructuración del subte bajo la ley 4472.

El objetivo de este trabajo es establecer la relación entre los distintos actores involucrados y el proceso de formulación de la decisión publica de traspaso del Subte en la CABA en el año 2012 e identificar los factores institucionales que inciden en el ingreso en la agenda de gobierno del traspaso del Subte en 2012 a la Ciudad de Buenos Aires que culmina con la formulación de la Ley 4472 de la Legislatura Porteña. Pretende describir cómo se llevo a tomar una o varias decisiones y qué se obtuvo a través de ellas.

El nivel de investigación del presente trabajo es de tipo descriptivo dado que busca especificar las características y propiedades de procesos políticos como las políticas públicas. Resulta útil para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un determinado fenómeno, suceso, contexto o situación.¹

El estudio sobre la formulación y elaboración de la decisión en relación a la política de regulación de un servicio público como el Subte en una ciudad con las características de la ciudad de buenos aires, permite observar la forma en que cada marco institucional modela las interacciones políticas. El transporte es una actividad relevante para varias dimensiones del desarrollo económico y social de la comunidad, tanto de carga como de pasajeros.

Existen numerosos estudios de distintas dimensiones sobre el subte. Sin embargo, en relación a la disciplina de las ciencias políticas y más puntualmente en el área de las políticas

¹ Fuente: Sampieri, H. (2014) Sexta Edición. *Metodología de la Investigación*. Ed. McGraw-Hill, DF – México.

públicas, se encuentran focalizados en el momento de la privatización del servicio. Tomar el proceso del traspaso permite profundizar sobre la situación actual del servicio del subterráneo y hacer énfasis en el pasaje de la teoría a la práctica dentro del estudio de las políticas públicas.

Marco Teórico

El presente trabajo busca describir como se toman las decisiones relacionadas con las políticas públicas, definidas estas como el resultado de interacciones complejas entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales. Las políticas públicas se consideran aquí como un proceso que se desenvuelve por etapas las cuales no siguen una lógica incremental, focalizando el análisis en el proceso de formulación de la política, lo que involucra tanto el ingreso en la agenda de gobierno como la selección de opciones y decisión por parte de las autoridades gubernamentales. El análisis de la formulación de las políticas públicas, como en este caso la ley de traspaso del SUBTE, implica considerar la forma en que la configuración de intereses e ideas dentro de un determinado contexto institucional, estructura como se lleva a cabo la misma (Parsons, 2007, pág. 360).

En contraste con la visión pluralista y elitista, Theodore Lowi (Aguilar et.al., 2007) toma en cuenta la estructura económica y política en la que actúan los grupos. No hay una sola elite, sino un sistema “multicéntrico” en el que los centros se desenvuelven en constante y mutua relación de conflicto. En cuanto la distribución del poder considera que las posiciones de mando, en cualquier ámbito, son de carácter legítimo y esto hace posible que:

1) se produzcan acuerdos estables y duraderos sobre políticas, 2) Se ajusten los conflictos por medios jerárquicos más formales y 3) Se desahogue el conflicto por medios más informales, que preservan el mantenimiento de la legitimidad y la estabilidad de los líderes (pág. 93).

Este modelo resulta útil para analizar el papel de los gremios en la política que se analiza, dado en los conflictos públicos, participan los grupos sean influyentes o no y porque comparten la definición del asunto en cuestión. El grupo favorecido, será aquel que influya en forma efectiva.

El esquema interpretativo de Lowi sobre arenas de poder postula que las relaciones humanas están determinadas por sus expectativas, es decir, por lo que cada actor espera obtener de su relación con los demás; en política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas; en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego. Entendiendo el poder como la posibilidad de participar en la elaboración de una política pública, la relación política representa una relación de poder.

Cada tipo de política pública genera una estructura de poder con unos actores y una dinámica propia. Este autor diferencia tres categorías fundamentales de políticas públicas: distributivas, regulatorias y redistributivas. Las políticas regulatorias constituyen una arena de conflicto y negociación en lo que respecta a la interacción de los actores los cuales tienen intereses contrapuestos viéndose obligados a formar coaliciones o transacciones de recíproca.² La ley 4472 sancionada en 2012 representa esta tipología de las políticas, ya que por un lado constituye un cambio en la legislación tendiente a regular y reestructurar el servicio del Subte y en la que puede identificarse con claridad los actores afectados y las coaliciones que se forman en torno a la estructura de poder es inestable y coyuntural.

Agenda de gobierno

La agenda de gobierno se define habitualmente, como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones que los gobernantes han seleccionado como objeto de su acción, es decir, objetos sobre los que han decidido deben actuar. Villanueva (1993) realiza una distinción entre agenda sistémica y agenda institucional. Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político (pág. 99).

Los gobiernos y actores no gubernamentales que involucran intereses en la política pública intervienen estratégicamente con el objetivo de configurar y definir las cuestiones dentro del juego de fuerzas sociales. Este juego de fuerzas es el principal factor causal en la configuración de agenda de gobierno. Cobb y Ross plantean distintos modelos de ingreso en la agenda. El “modelo de movilización” es el que representa mejor el objeto de estudio del presente trabajo: La cuestión o problemática nace dentro del aparato estatal y se coloca automáticamente en la agenda formal pero su formulación requiere colocarla también en la agenda pública. Sin embargo, definir el problema es solo una etapa del proceso, seleccionar

² Aguilar Villanueva, L. (1992). Op.Cit. (pp. 99-103).

las opciones posibles requiere de información, recursos y consensos con los que el gobierno no siempre cuenta.³

Nuevo Institucionalismo Histórico

El nuevo institucionalismo surge en la década de 1980 como respuesta a las limitaciones de los enfoques conductistas y de elección racional. Las instituciones tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores. Se redefine la relación entre Estado, sociedad y diseños normativos en la que las interacciones se ven afectadas tanto por el accionar de los actores como por las limitaciones impuestas por las reglas y dispositivos constitucionales a los que estos se ven sometidos (Serrano, 2007, págs. 188-189). Desde cualquiera de sus variantes teóricas, busca superar el análisis puramente normativo y formalista de las instituciones haciendo foco en la distribución informal del poder y en las actitudes y el comportamiento político.

Este enfoque permite analizar la forma en que una política pública es formulada e implementada y observar el papel de las instituciones en el resultado. En ámbitos como la toma de decisiones, influyen positiva o negativamente en el desempeño del sistema en la medida en que son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales (Pinto, 1995, pág. 156). Las instituciones constituyen en sentido amplio, las reglas, normas y costumbres en las que opera el sistema. En palabras de North, uno de los principales referentes del enfoque económico del nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o de manera más formal, las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción humana. El principal rol de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable a la interacción entre los individuos de una sociedad (North, 1990, págs. 3-6).

Hall & Taylor (1996) clasifican el enfoque del nuevo institucionalismo en tres escuelas de pensamiento: el institucionalismo histórico, de elección racional y sociológico. Todos comparten la visión sobre el rol que juegan las instituciones en la determinación de resultados sociales y políticos. A su vez, buscan argumentar como se construye la relación

³ Aguilar Villanueva, L. (1993). Op. Cit (p.55).

entre instituciones y comportamiento y explicar el proceso por el cual las instituciones se originan o cambian (pág. 5). Para el análisis planteado, se tomara como vertiente teórica el nuevo institucionalismo histórico ya que hace hincapié en las asimetrías de poder asociadas al desarrollo de las instituciones. Involucran en su definición de instituciones tanto a las organizaciones formales como a las reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta.

El grado de racionalidad que se atribuye a los actores involucrados será el considerado por March y Olsen (1997). Estos autores utilizan el modelo de racionalidad limitada de Simon el cual plantea que los decisores no intentan maximizar sus preferencias a través de la optimización de recursos sino que busca un curso de acción que le proporcione resultados favorables. Asume que la información es incompleta y que los recursos son escasos al momento de tomar una decisión (págs. 11-12).

Si bien el nuevo institucionalismo histórico resulta práctico para los estudios de carácter comparativo, la complejidad de la temática a tratar se presta a un análisis utilizando este enfoque, considerando las distintas administraciones con las que ha contado el Subterráneo de Buenos Aires, los cambios y acatamiento de la legislación vigente e incluso el cambio y aparición de nuevos actores de relevancia como los Metrodelegados. En términos de Immergut, la representación de intereses se crea por actores colectivos e instituciones que dejan rastros de su propia historia. Las instituciones, las estructuras estatales y las redes políticas estructuran el proceso político. Es así que, las demandas políticas y las políticas públicas se encuentran enmarcadas por procesos e instituciones previamente establecidos.

Las instituciones brindan certidumbre, sirven como estrategia de simplificación de la realidad, facilitando predecir los resultados de sus acciones y las respuestas de otros actores. Las decisiones políticas en un régimen democrático deben ser justificadas, fundamentalmente, por la forma en que se toman. Una buena decisión política, será aquella en la que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión y en la que el liderazgo político ha sido ejercido de manera *apropiada*, de acuerdo con los valores y las normas de la institución legítima. ⁴ Thoening (1992), define

⁴ J. y Olsen, J. (1997). Op. Cit., (pp. 27-28)

la decisión pública como el resultado de un compromiso entre múltiples actores interdependientes. En el proceso de formulación de políticas por las autoridades públicas y la forma en que se legitiman las opciones puede observarse el carácter activo de ciertos actores que se transforman en promotores-elaboradores de decisiones (pp. 130-131). El énfasis del nuevo institucionalismo en las reglas que orientan la toma de decisiones y el comportamiento de los actores dentro del marco de las instituciones políticas.

Los individuos, en tanto actores racionales, se esfuerzan por seleccionar opciones basadas en sus niveles de información y recursos, así como valores o preferencias enmarcadas en las reglas, los intereses, los valores y los recursos de la institución que habita. Por ende, la explicación de cómo y porque surge determinada política pública, requiere, del análisis de la estructura, la evolución histórica, las redes y decisiones de las instituciones implicadas en la solución de un problema.

Formulación de las políticas publicas

Para responder a los objetivos de este análisis necesitamos conceptualizar qué representa una decisión pública y en que consiste la formulación de políticas. La decisión contiene dos etapas: la formulación de soluciones y la legitimación. Ante el surgimiento de una determinada problemática en la agenda pública, el gobierno puede fijar prioridades y es quien formalmente toma las decisiones, pero en este proceso intervienen diversos actores que van a influir a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos (Roth, 2002). Existen distintos modelos de la toma de decisión. En este caso utilizaremos el modelo “incremental o de ajustes marginales” de Lindblom. Las decisiones comprenderán el resultado de la realidad empírica. Será necesario ajustar las políticas en base a acuerdos con los actores involucrados. Las decisiones del pasado determinarán lo posible.⁵

El momento de la decisión se basa en la definición de objetivos y selección de opciones o cursos de acción a seguir. El proceso decisonal se caracteriza por escenarios de constante cooperación y conflicto. Los grupos o individuos que intervienen cuentan con distintos grados de poder, recursos e influencia sobre las decisiones. Para alcanzar la decisión publica, será necesario construir una coalición que permita acercarse lo máximo posible los

⁵ Roth, A. (2002). Op. Cit., (pp. 92-99)

objetivos del punto de partida. La decisión es el resultado del ajuste y conciliación de intereses entre las partes afectadas (Subirats, 1989, págs. 75-77).

Un poco de Historia del Subte

Londres fue la primera ciudad del mundo en tener una línea subterránea en el mundo, inaugurada en 1863. Buenos Aires es la primera ciudad latinoamericana en tener subte. El primer tramo línea A fue inaugurado el 13 de diciembre de 1913 con presencia del entonces presidente de la Nación, Victorino de la Plaza, el intendente Joaquín Anchorena y el presidente de la empresa Anglo, Samuel Hale Pearson. La totalidad de su construcción demoró más de tres años (Hunt, 1998, pág. 49).

Es el primer proyecto que prosperó previo a la primera Guerra Mundial cuando la inmigración terminó de poblar la Capital Federal. La cuestión jurisdiccional ya representaba una de las primeras dificultades al querer establecer el poder concedente a las empresas encargadas de su construcción. Las concesiones tanto de las líneas ferroviarias de superficie como del subterráneo se dirimían entre tres jurisdicciones: Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Municipio. La línea A fue originalmente una concesión municipal otorgada a la Empresa de Tranvías Anglo Argentina Limitada. Requirió la sanción de la Ley nacional 9070 para declarar la obra de utilidad pública para dar lugar a la expropiación de los terrenos necesarios para la obra.⁶

La segunda línea fue concedida por el Congreso de la Nación a la compañía Lacroze Hnos. en 1912 pero se construyó entre 1928 y 1930 y en los siguientes 15 años se llevaron a cabo las líneas C (1934), D (1937) y E (1944) a cargo de la Compañía Hispano Argentina de Obras Públicas y Finanzas, más conocida por sus siglas CHADOPyF, a la cual el Concejo Deliberante de la municipalidad finalmente le otorga la concesión en detrimento de la Anglo.

No nos detendremos aquí en la evolución de la construcción de las distintas líneas del subterráneo sino en realizar un breve resumen sobre los organismos bajo los que estuvo su administración para dar cuenta de los cambios en cuanto a la competencia y su desarrollo que se dieron a lo largo de su historia durante el siglo XX.

⁶ Ibid., (pp. 30-40)

En 1936 se sanciona la Ley 12.311 que crea la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires. Se crea en un contexto en el que el transporte ferroviario se veía fuertemente afectado por el crecimiento del transporte automotor y para beneficiar a las empresas británicas en concordancia con los lineamientos del Pacto Roca-Runciman. El ente estaba conformado por representantes del Poder Ejecutivo, la intendencia de la Municipalidad de Buenos Aires y los propietarios de los medios de transporte que constituyan la Corporación de los transportes que circulen en el perímetro de la Ciudad de Buenos Aires excepto los trenes. Las compañías concesionarias serían indemnizadas con acciones proporcionales al capital invertido.

En 1952, ante el fracaso financiero y administrativo que significó la Corporación, los subtes pasaron a manos de la Administración General de Transportes de Buenos Aires dependiente del Estado nacional. A mediados de 1955, la AGTBA comenzó a desprenderse de las líneas de colectivos, que se privatizaron. Más tarde quedó en la órbita estatal sólo la red de subterráneos. AGTBA también fue liquidada y en 1963 se creó una nueva entidad pública, Subterráneos de Buenos Aires, para operar la red subterránea en la órbita de la Secretaría de Transporte de la Nación. En 1977 se convierte en Subterráneos de Buenos Aires (SBASE).

Antecedentes del traspaso del Subte

La primera ley en relación a la competencia jurisdiccional del subterráneo fue decretada durante la dictadura militar de los años setenta. En 1979 se decreta la ley 22.070 que pone a la empresa SBASE en manos de la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Ésta ley le otorgaba a la empresa una amplia autonomía.

La ley de reforma del Estado sancionada en 1989 representa la norma marco que daría lugar a las reformas estructurales llevadas adelante durante los gobiernos de Menem y que incluía la privatización de un gran número de empresas pertenecientes al Estado. Estas reformas obedecieron a las estrategias nacionales y tendencias internacionales de privatización, desregulación y descentralización necesarias dadas las restricciones que imponía la crisis fiscal de fines de los ochenta y comienzos de los años noventa (Barbero, 2015). En este contexto se inicia el proceso de licitación para la concesión de los servicios del subterráneo en conjunto con el ferrocarril General Urquiza. Este proceso es llevado a

cabo por el gobierno nacional. La red metropolitana de trenes y subte fue subdividida en grupos de servicios que se licitaron separadamente:

La licitación se dividió en tres etapas, fue en la primera donde se incluyó al subterráneo, que se licitó junto a las líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza y Premetro. De acuerdo a la letra del decreto para la privatización por concesión de los servicios de transporte de pasajeros del Área Metropolitana, el principal argumento estaba enfocado en la condición deficitaria y obsoleta de la infraestructura del servicio y la imposibilidad del Estado de solventar la modernización de las mismas, a partir de lo cual se justificaba la incursión del capital privado. (Ventricci, 2011, págs. 148-149)

En 1993 se firma el contrato de concesión y en 1994 el servicio del Subte pasa del estado a manos de la empresa Metrovías SA, perteneciente al Grupo Benito Roggio e Hijos. Opera en Argentina hace más de cien años y es uno de los principales grupos empresarios contratistas de obra pública. El contrato de concesión firmado en 1993 cedía a Metrovías la prestación del servicio de pasajeros por medio de los ingresos por venta de pasajes, y la explotación comercial de las estaciones. A cambio, la empresa debía comprometerse a brindar adecuadamente el servicio, conservar el estado los bienes concesionados y llevar adelante un plan de inversiones (enelSubte, 2014). En 1999 se renegoció el contrato y se extendió la concesión hasta 2017. Para 2012, Metrovías llevaba dieciocho años operando el servicio.

Tras la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires paso a ser un distrito autónomo de la Nación lo que da lugar hacia fines de los años noventa a la idea de traspasar el subte a manos de la CABA. En el año 2000 se sanciona la ley 373 por la Legislatura de la Ciudad que adhiere al Decreto 393 de Nación sancionado el año anterior el cual establecía una renegociación con la empresa concesionaria y realizar los actos necesarios para transferir la fiscalización y control de dicho contrato a la CABA. Si bien delegaba algunas facultades al gobierno de la ciudad, no disolvía el “Grupo de Servicios 3” por lo que la concesión con Metrovías se mantenía en el ámbito nacional.

La crisis económica, política y social del año 2001 hizo que las negociaciones del traspaso quedaran estancadas y la temática dejo de formar parte prioritaria de agenda hasta fines de 2011.

En el año 2002, el presidente Duhalde sanciona el decreto 2075 que declara la emergencia ferroviaria y transfería al Estado nacional responsabilidades de mantenimiento e inversión que correspondían a las empresas concesionarias y se implementaba un plan de subsidios directos a las empresas con la finalidad de mantener la tarifa en un contexto de devaluación, aumento de costos y reaparición de inflación tras la convertibilidad (EnelSubte, 2012). El sistema de transporte urbano se encontraba afrontando la crisis económica que atravesaba el país y a su vez afectado por el aumento de la motorización ocurrido en los años 90. A esto debe sumarse la ausencia de planificación, bajos niveles de inversión y organismos debilitados para la gestión y control (Barbero & Bertranou, 2019).

Rol de los actores

El Estado es un actor fundamental en la formulación de las políticas públicas, pero también existe un conjunto de actores no estatales que forman parte del entramado de interacciones en el marco de las reglas de juego existentes. Deben considerarse sus intereses, recursos, expectativas e incentivos al momento de analizar su rol dentro del contexto institucional en el que se producen las políticas en las que están inmersos (Barbero & Bertranou, 2015, pág. 40).

Durante su primera gestión, el gobierno de la ciudad se encontró con las primeras limitaciones para cumplir con sus promesas de campaña en materia de transporte subterráneo.⁷ Su enfrentamiento con el gobierno nacional se evidenciaba ante la dificultad para conseguir crédito con organismos multilaterales para realizar obras.⁸ Sin embargo, los créditos que obtuvo del mercado privado de capitales fueron destinados en forma prioritaria a otras áreas. De hecho, las mayorías de las obras inauguradas corresponden a licitaciones de gestiones anteriores. El gobierno local “advertía que el subte requería una ingeniería técnica y financiera de alta complejidad y difícil de lograr dada la combinación del creciente enfrentamiento con el gobierno nacional y una gestión propia en infraestructura de calidad mediana a baja” (Vommaro et. al, 2015, pág. 118).

⁷ En el año 2007, Mauricio Macri prometía construir 10 Km de subte por año durante su gestión.

⁸ Nota: La principal obra del gobierno de la ciudad en materia de transporte fue el Metrobús, sistema que busca imitar el diseño del BRT, *Bus Rapid Transit*, aplicado en 150 ciudades del mundo.

Por su parte, SBASE, había quedado como un ente “residual” tras la firma del contrato de concesión con Metrovias, ya que el órgano de control quedó en manos de un organismo nacional como CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte). Su rol se limitaba a dar recomendaciones o pedir sanciones en forma simbólica para que las autoridades nacionales garanticen el cumplimiento del contrato. Su función central se vinculaba a la licitación y construcción de obras de extensión de las líneas existentes y la planificación y ejecución de líneas nuevas aunque hubo casos en los que intervino el Estado Nacional como fue en la ampliación de la Línea E hasta retiro.

Los sindicatos representaron un rol fundamental a la hora de definir y describir parte del problema y proponer soluciones conjuntas. A partir del año 2000 los autodenominados metrodelegados comienzan a tomar fuerza y diferenciarse de la UTA (Unión Tranviaria Automotor), el sindicato oficial de los trabajadores del sector. A medida que fueron ganando delegados, se encontraron en condiciones de buscar la personería gremial. Sus diferencias radicaban principalmente en las formas de defender y ampliar los derechos laborales. Metrodelegados siempre mantuvo una postura combativa mientras que la UTA tendía a ser más conciliador con la empresa concesionaria. En el año 2009 convocaron a un plebiscito y se crea la AGTSyP (Asociación Gremial de Trabajadores de Subte y Premetro). Los dirigentes denunciaron en varias oportunidades presiones por parte de la UTA. Pese a las dificultades, en el año 2010, obtienen el reconocimiento como sindicato por parte del Ministerio de trabajo.

Entender la relación conflictiva entre ambos sindicatos es relevante para entender el rol que tuvieron durante las negociaciones por el traspaso del subte entre el gobierno porteño y el gobierno nacional.

En 2012 se realiza el paro más largo en la historia del subterráneo. En agosto, el servicio se suspende en forma escalonada por 10 días por un conflicto salarial que se fue dilatando desde el mes de mayo. Este reclamo no se encontraba aislado de la cuestión del traspaso ya que la empresa se negaba a cerrar las negociaciones considerando que no estaba claro quién debía hacerse cargo del servicio y ambos presionaban para que se llegara a un acuerdo. Siguiendo la cronología del conflicto por varias fuentes periodísticas, en el mes de Julio, antes de reanudar las negociaciones paritarias que se habían acordado en forma provisoria en mayo con el aumento de una suma fija hasta reabrir las negociaciones en agosto,

Metrovías retira 20 formaciones de circulación argumentando una crisis económica y financiera de la empresa por falta de fondos para mantenimiento como consecuencia del enfrentamiento entre Nación y Ciudad por el traspaso. Por medio de un comunicado la empresa presionaba al gobierno de la ciudad a tomar posesión del servicio alegando que no recibía la transferencia de subsidios y que hubo una reducción del 20% de los pasajeros como resultado de la suba en las tarifas. Dada la importancia que tiene el subterráneo como medio de transporte público en la ciudad de Buenos Aires, los paros tuvieron un gran impacto en los medios de comunicación que visibilizaron aún más, de cara a la opinión pública, el enfrentamiento entre las autoridades por la transferencia del servicio.

La AGTSyP se mostraba cada vez más cercana a la casa rosada y el gobierno de la ciudad intentaba capitalizar el conflicto responsabilizando a los trabajadores por la falta de servicio.

Metrovías utilizó el conflicto gremial como puntapié para presionar a las autoridades gubernamentales para tomar una posición respecto al subte y definir que actor sería el encargado de participar en las negociaciones. A diferencia de los trabajadores que participaron en forma activa en la propuesta de alternativas para formular una política que no afecte sus intereses y derechos adquiridos.

En el mes de octubre de 2012, se crea la Agencia Metropolitana de Transportes. El organismo fue acordado entre el gobierno nacional y el gobierno de la provincia de Buenos Aires y luego se invitó a la Ciudad a formar parte. Este ente tripartito de carácter consultivo tenía como objetivo “la coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura” y generar una instancia interjurisdiccional de “promoción y coordinación de políticas públicas” según indicaba el convenio entre las partes. Recién en 2014 se formalizó pero no hay registro de avances en su funcionamiento, si bien estaba pensado como un organismo consultivo y sin facultades ejecutivas. Fue un nuevo intento de generar un ámbito institucional para la promoción de políticas públicas en un área que involucra a millones de personas que circulan en transporte hacia ambos distritos diariamente.⁹ El proyecto incluía también al subterráneo, que, aunque funcione en forma exclusiva en CABA, moviliza miles

⁹ Nota: La AMT intentó relanzarse en 2016 cuando las autoridades de los tres distritos correspondían al mismo signo partidario. Aquí vemos la dificultad para fomentar políticas a largo plazo cuando existen diferencias políticas entre los actores que deben tomar decisiones.

de personas de la provincia de buenos aires y requiere un tratamiento en conjunto. En medio del conflicto por los subtes parecía un estadio donde alcanzar acuerdos en materia de transporte pero que no resulto exitoso en su implementación.

Ingreso a la agenda y formulación de la política de traspaso del Subte

En las elecciones celebradas en el año 2011 fueron reelectos el jefe de gobierno de CABA, Mauricio Macri y para la presidencia de la nación, Cristina Fernández, ambos por una amplia mayoría. Este escenario otorgó la posibilidad de retomar las negociaciones por el control del subterráneo contando con la legitimidad necesaria y un mandato por delante para tomar decisiones de largo plazo. Éste es el momento en que la problemática se coloca en la agenda institucional. Existe una problemática base en la agenda del gobierno nacional, que es la de reducir subsidios, lo que abre camino colocar la transferencia como parte del primer objetivo. De esta forma el traspaso pasa a formar parte también de la agenda gubernamental del gobierno porteño, que en un primer momento, acepta avanzar ya que era un reclamo histórico de las distintas administraciones de la CABA.

Algunos hechos exógenos al traspaso influyeron sobre su desarrollo. El 22 de febrero de 2012 ocurre la Tragedia de Once, el siniestro ferroviario de la línea Sarmiento donde mueren 52 personas. Este hecho conmocionó a la opinión pública y dejo en evidencia el estado de deterioro del sistema de transporte en especial de los trenes. Este fue uno de los puntos que hizo retroceder al gobierno de la ciudad en su intención para hacerse cargo de los subtes ya que la falta de inversiones podía producir un accidente de estas características en manos de su gestión. Las autoridades porteñas no contaban con la información actualizada sobre el estado de las formaciones y su infraestructura. La necesidad de realizar una auditoría para conocer el estado del subte no se encontraba plasmada en el Acta Acuerdo firmada el enero pasado.

La fase de formulación es la destinada a seleccionar las opciones de la política pública. Los decisores eligen entre un abanico de opciones que no siempre coinciden con sus preferencias inmediatas, sino que se ven condicionados por las instituciones que involucran la política. Esta etapa es la que se corresponde con mayor actividad política y requiere el mayor grado de movilización y negociación por parte de los actores, sean o no

gubernamentales. Permite observar mediante un estudio de caso, cómo se obtienen soluciones incluso en contextos de alta conflictividad y confrontación de intereses.

El primer paso por parte de las autoridades tanto nacionales como locales para llevar adelante el traspaso fue la firma de un Acta Acuerdo en Enero de 2012 que adhiere al decreto 393 sancionado en el año 1999 y la posterior ley 373 sancionada en el año 2000 por la legislatura porteña que adhiere a este decreto estableciendo las primeras voluntades para transferir el control y la fiscalización del contrato de concesión a favor de la CABA. El acta acuerdo incluye, a su vez, la potestad del GCBA para fijar las tarifas del servicio, el pago de un monto de \$ 360.000.000 en un plazo de doce meses por parte de Nación como único aporte para el pago de subsidios, la designación de las partes y plazos para formalizar las cuestiones legales, económicas y administrativas necesarias para la efectivización de lo acordado.

Pocos días después de la firma del acuerdo, el gobierno porteño aplica una suba del 127% sobre el valor de la tarifa del servicio para solventar la quita de subsidio de Nación. El boleto pasa de \$1,10 a \$2,50 sin realizar audiencia pública. Por este acto, organizaciones de derecho al consumidor y partidos opositores, solicitaron medidas cautelares que fueron rechazadas por la justicia argumentando que el perjuicio de retrotraer la medida podría ser mayor que el provocado por el aumento (CIJ, 2012).

La entonces ministra de Seguridad de la Nación, Nilda Garré, retira la custodia de la policía federal de las estaciones del subte, lo que provoco que el gobierno de CABA frenara su voluntad de realizar el traspaso y aumentara la tensión entre ambas jurisdicciones. Estos hechos derivaron en una escalada del conflicto que se materializo tanto por vía judicial mediante acciones de amparo y demandas hacia una y otra parte como por vía legislativa (Molina, s.f.).

El 28 de marzo de se sanciona la ley 26.740 por el Congreso Nacional ratificando la transferencia del servicio establecido.¹⁰ El primer artículo cita todas las normas previas referidas al traspaso y el segundo artículo de la ley sanciona:

¹⁰ Véase el paper de Facundo Cruz (2012), *La pelea por los subtes, o por qué la política argentina (muchas veces) es territorial*, para entender el comportamiento del voto nominal de los legisladores. El autor analiza cómo actuaron en base a la territorialidad o a proyecciones político electorales de cara a las elecciones legislativas en 2013 y presidenciales en 2015. Los actores “adoptan decisiones en base a previsiones personales y cálculos políticos futuros.

“Artículo 2° - Corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercer en forma exclusiva la competencia y fiscalización de los servicios públicos de transporte de pasajeros, a nivel subterráneos y premetro; de transporte automotor y de tranvía cuya prestación corresponda al territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Siguiendo esta correlación de hechos puede observarse cierta ambigüedad en cuanto a la competencia del servicio del Subte. Por un lado, no basta con la simple voluntad de las partes para efectuar el traspaso. Es necesaria una ley de la legislatura que especifique cómo se llevará adelante, sobre todo considerando que el contrato de concesión fue llevado adelante por las autoridades nacionales y sufrió fuertes cambios en el período de la post convertibilidad. La emergencia en el sector de transporte trajo aparejado el incumplimiento de inversiones y un aumento considerable de subsidios sin posteriores auditorias que revisen las sumas suministradas a la empresa.

La Constitución Nacional establece en su artículo 75 inc. 2 que “...No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.” Este es uno de los argumentos utilizados por la ciudad para justificar el motivo de parálisis en el proceso de traspaso junto con el Art. 6 de la Constitución de la Ciudad, el cual instituye que las autoridades deben “...agotar en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía...” acorde a lo establecido en el artículo 129 de la CN.

Sin embargo el GCBA, al aumentar la tarifa tras la firma del acta acuerdo, acepta de hecho el primer paso para la fiscalización del servicio, no haciéndolo en relación al control del mismo ni asignando autoridad de aplicación del contrato de concesión.

En el mes de octubre comenzaron las reuniones en Comisión de Presupuesto y Hacienda para la ley de presupuesto para el año 2013. Según fuente de EnelSubte, el medio digital especializado en transporte guiado, la oposición realizó duras críticas al oficialismo por no incluir partidas destinadas al subterráneo. El entonces Ministro de Hacienda, Nestor Grindetti, remarcó que mientras el contrato de concesión esté en manos del gobierno nacional, el subte no es responsabilidad de la ciudad.

En noviembre comienzan las negociaciones comisión para llegar a un dictamen que permita sancionar la ley que regule el traspaso. El proceso en el cual los partidos políticos presentan sus proyectos, negocian en comisión y posteriormente sancionan una norma en base a los consensos obtenidos, representa la etapa de formulación y posterior legitimación de políticas públicas.

Ley 4472 – Ley de regulación y reestructuración del sistema de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo en la ciudad autónoma de buenos aires

Luego de la negociación conjunta en las comisiones de Obras y Servicios Públicos y Presupuesto se alcanzaron tres despachos, dos por minoría y uno por mayoría. El oficialismo necesitaba 31 votos con los que no contaba al principio de las negociaciones. El PRO contaba con 26 bancas y dos aliados. Fue preciso ceder varios puntos del proyecto original para lograr la mayoría necesaria. El debate fue interrumpido en varias ocasiones y se efectuaron reuniones de emergencia para alcanzar un acuerdo junto con los trabajadores.

Le ley 4472 se aprobó en la legislatura en diciembre de 2012, en sesión extraordinaria, tras un año de idas y vueltas por llegar a un acuerdo en torno al traspaso. Fue sancionada por 46 votos a favor y 12 en contra.

El financiamiento del servicio y la cuestión relacionada al derecho a huelga, fueron los principales puntos de conflicto entre la oposición y el oficialismo. Los bloques que votaron en contra, fundamentaron en parte su posición por el hecho de no contar con las garantías de una auditoría que evaluara que correspondiera la continuidad de la concesionaria.

La intención de esta sección no es realizar un análisis exhaustivo de la norma sancionada ni ahondar en cuestiones técnicas jurídicas pero sí detallar los principales puntos y en especial aquellos que fueron negociados para poder llevar adelante la política de traspaso.

Como ocurre en la redacción de todas las leyes, el primer artículo está destinado a la definición general del objeto de la política. En este caso se establece la necesidad de regular y reestructurar el sistema para asegurar “una prestación idónea, eficiente y de calidad del servicio público...”, como también la puesta en valor de las líneas, el desarrollo de la infraestructura y seguridad operativa en el subterráneo.

El Art. 2 establece que CABA asume el servicio público del subte que se encuentre en su jurisdicción y las extensiones y nuevas líneas a futuro. Quedaría allanada aquí la cuestión jurisdiccional.

A su vez, se establece el transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo como servicio público (Art 3.-) Este artículo representa un triunfo del gremio AGTSyP ya que el gobierno quería definir al servicio como esencial, y de esta forma deberían prestar un servicio mínimo obligatorio dejando poco margen para tomar medidas de fuerza en caso de conflicto por parte de los trabajadores. Sin embargo, como compensación, se establecieron sanciones en caso de incumplimiento en la prestación mínima del servicio. De haberse mantenido el status de servicio esencial, se debería garantizar un 90% de la prestación en horario pico y un 60% durante horario valle.

En el Art. 6 se declara la emergencia del servicio por dos años, prorrogable un año más por el ejecutivo. El oficialismo había planteado un período de emergencia de cinco años en su proyecto original. Esto le permitía realizar licitaciones y arreglos sin consultar previamente con la legislatura. Era considerado como un otorgamiento de superpoderes al poder ejecutivo por lo que no obtuvo acuerdo.

Otro de los principales puntos fue el de convocar a la realización de una auditoria por parte de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el cumplimiento del contrato de concesión de los últimos tres ejercicios (Art 7.-). En principio el plazo era de 120 días de corrido desde la entrada de vigencia de la ley y fue extendido en el año 2013. Este requisito fue uno de los mas reclamados y consensuados por las fuerzas políticas. Considerando las políticas aplicadas al sector durante el pasado (emergencias, renegociación del contrato, congelamiento de tarifas, inversiones incumplidas, etc.) resultaba de vital importancia conocer el estado actual del servicio a prestar. La auditoría era crucial para poder establecer una estructura de costos y evidenciar algunas de las prácticas habituales de Metrovias que solicitaba la asignación de mayores subsidios al estado para solventar aumento de costos por contratación de proveedores en materia de asesoramiento y servicios que pertenecían al propio grupo empresario, es decir obtenía ganancias mediante negocios colaterales (Prieto, González Badián, & Gentili , 2012).

Entre estas atribuciones que se asignan a SBASE durante la emergencia se encuentran las de realizar auditorías para analizar el estado del sistema al momento de posesión,

establecer e implementar un programa de inversiones, fijar las tarifas e indicar el origen de los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Después de la tragedia de Once, la cuestión de la seguridad operativa se volvió uno de los puntos a remarcar por las autoridades. Nadie quería tomar el riesgo político de atravesar un siniestro de una magnitud similar.

Entre los principios y objetivos generales de la política a aplicar se encuentran: proteger los derechos de los usuarios, promover la operación, confiabilidad, igualdad en su utilización, concientizar sobre la necesidad de proteger los bienes afectados del servicio, asegurar su continuidad y regularidad, establece un programa de inversiones para renovación, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura y por último establece un programa de inversiones para la expansión del subte de acuerdo a lo establecido en las leyes 670 y 2710. La ley 670 fue sancionada en el año 2001 con la finalidad de definir las trazas de las líneas F, G e I y la posibilidad de la Ciudad de hacer llamados a licitación para su construcción. Ese mismo año comenzaron las obras de la línea H. Entre 2004 y 2005 el gobierno no contaba con financiamiento externo para financiar la extensión del Subte porque Argentina se encontraba en default. En el año 2007, Macri busca reformar la norma sin éxito cuando busca eliminar la asignación de subsidios en las nuevas líneas. Como evidenciamos, la expansión de las nuevas líneas no tuvo avances. Utilizamos el caso e la Ley 670 para observar el nivel de estancamiento en varios ejemplos en materia de políticas de transporte en el sector de los subterráneos.

Desde el Art. 19 al 24 se establecen las condiciones de prestación mínima de servicio, la anticipación con la que deben informarse las huelgas y las sanciones en caso de incumplir con la normativa.

El proyecto del PRO incluía un artículo que autorizaba a SBASE a determinar la jornada laboral de los trabajadores estableciendo en cada caso, si se consideraba insalubre o no. Este punto fue ampliamente rechazado tanto por los gremios como por los bloques de oposición. La jornada laboral de 6 horas es uno de los principales logros del cuerpo de delegados del Subte.

En cuanto a la fijación de tarifas, se acuerda que corresponde a SBASE y que debe realizarse convocando previamente a audiencia pública (Art 31.-). Este punto es importante para evitar subas arbitrarias del ejecutivo y que se realice un análisis del cuadro tarifario donde participen todas las partes afectadas.

El Art. 36 asigna a la Autoridad de Aplicación la obligación de subsidiar la tarifa a aquellas personas que padezcan limitaciones físicas, jubilados o pensionados y estudiantes del ciclo primaria de gestión estatal. Como afirma el diputado Lipovetzki en su discurso, es “un artículo muy necesario porque cumple un rol social y subsidia a la demanda en lugar de la oferta”.

- Creación del FONDO SUBTE (Art 39 y 40.-).

Estos artículos son fundamentales en cuanto se establece de donde surgirán los fondos destinados a financiar el servicio. Los recursos del fondo serán transferidos a un fideicomiso creado por la misma ley y estará constituido por:

1. ingresos por explotaciones colaterales o no tarifarios, como publicidad, tendidos de fibra óptica, alquileres de los espacios y locales en estaciones y túneles para peatones y cualquier otra explotación comercial que pueda desarrollarse en las instalaciones del subterráneo.

2. Los recursos derivados de lo previsto en la Ley Nro. 23.514¹¹

3. Legados y donaciones que se concedan a su favor

4. La Contribución Especial Ferroviaria, que consiste el abono de un 10% del valor del peaje libre de tributos de peajes de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad.

5. Aumentos porcentuales en las alícuotas de patentes según valuación fiscal de los vehículos entre 4 y 5 %.

6. Aumento al Impuesto al Sello en operaciones de contratos privados. La alícuota pasaría del 0,8 al 1,0% excepto para operaciones financieras que pasaría del 1,0 al 1,2 % y para operaciones inmobiliarias del 2,5 al 3,6%.

Mediante estas contribuciones el gobierno se aseguraría un aproximado de la mitad de los fondos para solventar el costo operativo para solventar el servicio junto con la venta de pasajes estimado en \$1050 millones.

El oficialismo había planteado en su propuesta original, un aumento a los combustibles como recurso de financiamiento. Esta propuesta fue rechazada por los bloques

¹¹ La Ley 23.514 denominada “Fondo permanente para la ampliación de la Red de Subterráneos” fue sancionada en el año 1987 con el objeto de ser “...destinado exclusivamente a las inversiones que originen los proyectos, construcciones, instalaciones, material rodante, gastos financieros y demás erogaciones necesarias para la habilitación de nuevas líneas subterráneas o ampliación de las existentes.”

oposidores por considerarse un impuesto “regresivo” porque alcanzaba no sólo a los usuarios de automóvil sino a todo el transporte automotor incluido el transporte público.

A través de la creación de un Fideicomiso de Recuperación, Mantenimiento y Expansión del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo de la CABA (Fideicomiso SBASE) ingresarían los recursos del Fondo Subte con el objetivo de “solventar los gastos corrientes de mantenimiento y explotación y las obras de desarrollo, mejora y expansión del SUBTE”. El Art. 67 garantiza el principio de intangibilidad de los recursos del fideicomiso por lo que deberán destinarse exclusivamente a lo que determina la ley.

La ley autoriza al Poder Ejecutivo a tomar deuda por U\$S 300.000.000 de dólares para ser destinados al financiamiento de inversiones en infraestructura del sistema de subterráneos. A cambio el gobierno se comprometía a realizar una auditoría integral a la concesionaria. El endeudamiento que planteaba en el proyecto del oficialismo podía ser destinado a gastos operativos y no operativos, lo que no quedó plasmado en la norma donde se acordó que debía ser un recurso destinado a obras.

Por medio del análisis de la versión taquigráfica del debate de la ley puede observarse las posturas de los legisladores, su comportamiento y los puntos que debieron modificarse para lograr una política de regulación del subte en la Ciudad de Buenos Aires.

La ley se aprobó por mayoría y con el acompañamiento de los partidos de oposición de mayor peso en el cuerpo legislativo. Los principales referentes de metrodelegados participaron activamente en las negociaciones para destrabar el conflicto sin que se vean limitados sus derechos fundamentales. En contraposición, la UTA no tuvo participación en esta etapa del proceso decisonal.

El apoyo de los legisladores del Frente para la Victoria se debía en parte a un acuerdo tácito entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad por otras leyes que estaban en tratativas en ese momento y que requerían el apoyo de la Legislatura porteña.¹²

¹²Nota: El gobierno nacional necesitaba autorización para implementar el plan de viviendas ProCrear en terrenos ferroviarios de Nueva Pompeya y Parque Patricios. Aunque los terrenos pertenecen al Estado nacional necesitan la tipificación correspondiente en el Código de Planeamiento Urbano para construir en ellos.

Los legisladores que votaron en contra de la ley fueron principalmente los pertenecientes a bloques de izquierda y centro izquierda que planteaban la rescisión del contrato de concesión a Metrovías y estatización del servicio.

Aunque esta investigación no se ocupa la implementación de la ley 4472, cabe realizar un apartado sobre los nuevos términos de la operación del servicio que están contemplados en la política y se materializan en el Acuerdo de Operación y Mantenimiento (AOM) firmado por SBASE y Metrovias en abril del año 2013. El acuerdo ya no era una concesión sino una contratación pública directa que amparaba la emergencia decretada. El objetivo del AOM fue la operación y mantenimiento del servicio público por parte de Metrovias, quedando la ejecución de obras e inversiones a cargo de SBASE. El Estado se comprometía a garantizar a la operadora los recursos correspondientes a los costos de explotación por medio de los ingresos en venta de boletos, comisión por carga de tarjetas de viaje y aportes en carácter de subsidios. Los costos serían determinados anualmente o cuando estos superen el 7% de los previstos (Gentili, 2019).

El AOM fue prorrogado en varias oportunidades hasta la firma del contrato de concesión con la empresa Emova Movilidad SA, perteneciente al mismo grupo Benito Roggio Transporte, en 2021.

La ley 4472 representa el marco regulatorio inicial que brinda las herramientas económicas para generar las condiciones necesarias para desarrollar un sistema de transporte subterráneo partiendo el actual estado de emergencia. Representa el esqueleto de la nueva administración en manos de la CABA. El 1 de enero de 2013 la política entro en vigencia.

Consideraciones Finales

El presente trabajo permite realizar un recorrido histórico sobre el sistema de transporte subterráneo en Argentina y evidenciar la dificultad para llegar un acuerdo claro en cuanto a la competencia del servicio en la ciudad de Buenos Aires y el desarrollo de políticas públicas que permitieran una evolución mayor del servicio.

Realizar una cronología sobre el proceso decisional reconstruye la forma en que una política pública pasa a formar parte de la agenda pública hasta su realización efectiva. En este proceso, se observa cómo ha ido variando la decisión y el grado de interacción de los actores involucrados. La política pública analizada abarca desde los primeros anuncios sobre la intención de traspasar el servicio a la órbita de la ciudad de Buenos Aires hasta el ingreso del proyecto y sanción de la ley 4472 en la Legislatura porteña en diciembre de 2012.

Las teorías utilizadas para abarcar el análisis ayudan a dar un marco conceptual de los fenómenos expuestos desde distintos modelos explicativos aplicados al estudio de un caso de la realidad empírica. Utilizamos la teoría del nuevo institucionalismo histórico para describir el rol de las instituciones en el proceso de formulación de las políticas públicas desde la perspectiva de su influencia en el comportamiento de los actores en base al grado de racionalidad con la que cuentan a partir de la información y recursos disponibles. Para analizar el proceso de ingreso a la agenda de gobierno seleccionamos el modelo de movilización de Cobb y Ross teniendo en cuenta el rol de los distintos actores en la definición del problema a resolver. En cuanto a la formulación, utilizamos el modelo incrementalista de Lindblom, en el que el decisor debe evaluar la ecuación entre medios disponibles y fines para determinar las vías de acción posibles para alcanzar acercarse lo máximo posible a sus objetivos. Por último, el modelo de Lowi de “arenas de poder” resultó el mas adecuado para definir el tipo de política a analizar y su relación con el tipo de interacción entre los actores involucrados.

El foco del análisis es de carácter institucionalista. Se centra en la importancia de las instituciones como delimitadoras de las decisiones públicas. Estas nos brindan la información necesaria para observar el comportamiento de los actores en el desarrollo de las políticas públicas y su evolución en el tiempo. Los cursos de acción sufren la influencia de las decisiones políticas tomadas anteriormente.

El marco institucional condiciona la capacidad de acción gubernamental y la forma en la que se toman las decisiones que dan lugar a las políticas públicas. En distintos momentos históricos, el contexto político y económico condicionó el tipo de medidas adoptadas en relación al servicio del subterráneo. En 2012 el gobierno nacional y de la ciudad de Buenos Aires decide comenzar las negociaciones para el traspaso del Subte. Diversos factores influyeron en la configuración de lo que llegaría a ser la ley 4472 que regularía el servicio al final de ese año sancionada por la Legislatura porteña. Estos factores fueron el contexto económico, el marco normativo previo, el conflicto entre nación y ciudad por los recursos para financiar el servicio público y las presiones de los actores no gubernamentales involucrados como los sindicatos y la empresa concesionaria Metrovías.

Todo el conjunto de normas precedentes, los cambios en los actores involucrados, en el contexto político y socioeconómico y los recursos disponibles configuran el abanico de alternativas en la etapa de formulación de la política pública. El proceso de toma de decisiones en democracia requiere de negociación, ajuste de intereses y aceptación social para llevarse a cabo. En 1994 se concesionaron las líneas apelando al ineficiente y deficitario servicio de SBASE. En 2011 la crisis financiera y la balanza deficitaria del gobierno nacional lo obligaban a reducir costos y poner en agenda para ello el traspaso del Subte a la Ciudad.

El rol de los actores es fundamental para entender cómo se va desarrollando y modelando la decisión pública. Aunque el foco del gobierno de CABA se centre en la necesidad de contar con los recursos necesarios para financiar el servicio, debe generar los consensos necesarios con el resto de los actores para alcanzar su objetivo. Estos buscan imponer sus intereses. La política pública es el resultado de la interacción entre los actores y las instituciones que moldean la problemática susceptible a gestionar.

Aunque ya existieran antecedentes jurídicos entre 1999 y 2000 sobre el compromiso de las jurisdicciones para traspasar el servicio y considerando que se presta íntegramente en la Ciudad de Buenos Aires, el contexto en el año 2012 era completamente distinto. El gobierno nacional consideraba que el Acta Acuerdo firmada en enero era suficiente para dar lugar al traspaso y se había dado principio de ejecución por medio del aumento tarifario por lo que no era necesaria una ley por parte de la legislatura para hacerla operativa porque adhería a ley 373 sancionada en el año 2000. En contraste con esta postura, el gobierno

porteño consideraba que el acuerdo firmado sólo daba inicio al proceso. La implementación de una política de las características del traspaso no es aplicable a las circunstancias del año 2012 en correlación con el consentimiento asumido doce años antes. Es necesario considerar el impacto de las emergencias y renegociaciones que repercutieron en el devenir del contrato de concesión y en consecuencia en el estado actual del subterráneo. Además, el gobierno de la ciudad no podía modificar el presupuesto más allá de un 5%.

El oficialismo no contaba con mayoría en la Legislatura para sancionar su proyecto original, por lo que se encontraba con la necesidad de generar consensos que le permitieran sancionar una ley que posibilite el financiamiento del servicio y garantice la operatividad del mismo. En esta etapa de la decisión pública, los actores políticos son conscientes de las reglas de juego y sus efectos. Alcanzar la mayoría de los votos no resulta de la suma de preferencias sino de los esfuerzos, de los participantes clave, tales como los elaboradores de agenda, a fin de tomar ventaja de estas reglas.

El objetivo de este estudio es mostrar cómo se define una política pública y la diferencia entre los objetivos iniciales que se plantean y lo que realmente se obtiene considerando la influencia de las instituciones, los actores y el contexto económico y social en el que se desenvuelven los decisores. En el caso del Subte, se puede evidenciar claramente la influencia de las normativas previas y la presión que ejerce cada uno de los actores que obstaculiza al GCBA a formular una política sin tener que negociar con cada uno de ellos.

Definir una política que regule y reestructure el servicio de subterráneo en manos de la ciudad se demoró más de treinta años abarcando distintas administraciones y el surgimiento de nuevos actores como el gremio de Metrodelegados y la gestión de la concesionaria Metrovías a partir de los años noventa. Cada uno de los actores tuvo un rol particular a la hora de elaborar la política de traspaso, desde su ingreso a la agenda de gobierno hasta su formulación. Este proceso, como vemos en el caso del subte, no es siempre pacífico y lineal, conlleva conflictos de poder y permite evidenciar la correlación de fuerzas entre los decisores. A su vez, podemos observar como ha ido variando la decisión desde su planteamiento hasta su puesta en práctica y la interacción entre los diversos actores durante

el proceso. El análisis de las políticas públicas debe ir más allá de la descripción del procedimiento formal de la administración pública para sancionar una norma jurídica.

El tipo de política a definir, nos brinda información sobre el nivel de dificultad que puede llevar tomar una decisión por el tipo de intereses afectados. En este caso, corresponde a una política regulativa que afecta bienes públicos. Las resistencias por parte de los involucrados pueden llevar hasta la paralización del proceso como ocurrió en torno a los derechos de los trabajadores. El GCBA se vio en la obligación de ceder parte sus propuestas para alcanzar el objetivo de alcance más general, la concreción del traspaso y recursos para su financiamiento.

Los marcos institucionales nos brindan la información necesaria para analizar el desarrollo de las políticas públicas en el sector y poder comprender como se desenvuelven los actores en distintos contextos y buscar propuestas que mejoren su desempeño en la toma de decisiones y así la calidad de los servicios públicos.

Si bien el análisis se centra en la etapa de formulación de la decisión, resulta un puntapié para futuros estudios sobre las etapas de implementación y evaluación de la política pública. El Subte es un servicio publico estratégico de la Ciudad de Buenos Aires. Conocer en profundidad su desarrollo en materia de políticas públicas puede servir como base para la formulación de nuevas decisiones que profundicen su evolución hacia un medio de transporte eficiente, sustentable e integrador para sus usuarios.

Referencias

- Aguilar Villanueva , L. (1992). *La hechura de las poíticas* . D.F. : Ed. Miguel Angel Porra.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas políticos y agenda de gobierno. Estudio Introductorio*. D.F.: Miguel Angel Porra.
- Barbero , J., & Bertranou, J. (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la posconvertibilidad 2002-2015*. Buenos Aires: Biblos.
- Barbero, J., & Bertranou , J. (2015). *Una asignatura pendiente. Estado, Instituciones y Política en el Sistema de Transporte*. Buenos Aires: Instituto del Transporte. Universidad Nacional de San Martin.
- CIJ. (16 de Enero de 2012). *Centro de Informacion Judicial*. Obtenido de <https://www.cij.gov.ar/nota-8535-Rechazan-medida-cautelar-para-dejar-sin-efecto-el-aumento-de-tarifa-del-subte.html>
- enelSubte. (1 de enero de 2014). *Metrovías cumple 20 años operando el Subte*. Obtenido de <https://www.enelsubte.com/noticias/metrovias-cumple-20-anos-operando-el-subte/>
- Gentili, R. (2019). *¿Cuánto sale operar el Subte? Evolución del costo de Operación y Mantenimiento desde 2013 a 2019*. SUBTE.data Programa de Datos Abiertos del Laboratorio de Políticas Públicas.
- Hall, P., & Taylor, R. C. (1996). *Political Science and The Three New Institucionalisms*. USA: MIFG, Discussion Paper 96/6.
- Hunt, P. J. (1998). *Hitoria de los Subtes de Buenos Aires*. Buenos Aires: Mompracem.
- March , J. G., & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Estudio Introductorio*. D.F. Mexico: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Molina, A. I. (s.f.). *Encuadre jurídico del servicio de transporte ferroviario subterraneo de pasajeros*. Ministerio de Economía. El Derecho.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 3-6.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pinto, J. (1995). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA .

- Prieto, S., González Badián, H., & Gentilli, R. (2012). *Negocio subterráneo: deficiencias en la regulación de Metrovias S.A.* Buenos Aires.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Serrano, S. B. (2007). *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas Teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de investigaciones de Política y Economía (CIPEC).
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Subte, En el. (5 de Noviembre de 2012). *EnelSubte*. Obtenido de <https://www.enelsubte.com/noticias/un-ano-del-anuncio-traspaso-del-subte-2206/>
- Ventricci, P. (2011). *Sindicalismo de base en Argentina contemporánea. El cuerpo de delegados del subterráneo*. CABA: Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Villanueva, L. A. (1992). *La hechura de las políticas. Cap I*. D.F. Mexico: Ed. Miguel Angel Porra.
- Vommaro, G., Morresi, S., & Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro, Anatomía de un partido fabricado para ganar*. CABA: Planeta.
- Thoening, I. (1992). *Las políticas públicas, Cap. V*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona – España.