

Documentos de Trabajo
del Instituto del Transporte
Documento Nº 10

**El policymaking 'presentista' del
kirchnerismo
Elementos de juicio a partir del
análisis del sector Transporte**

IT

**INSTITUTO DEL
TRANSPORTE**

**Julián Bertranou
Valeria Serafinoff**



Universidad Nacional de San Martín**Rector**

Dr. Carlos Greco

Decano del Instituto del Transporte

Lic. José Barbero

Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte

Nº ISSN: 2469-1631

Director

Dr. Julián Bertranou

Comité Editorial

Lic. José Barbero

Lic. Daniel Álvarez

Lic. Carlos Leguizamón

Lic. José Luis Zárate

Instituto del Transporte

UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia.

C.P.: 1650. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Teléfonos: 4006-1500 Int. 1301

<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/index.asp>

1. Introducción	4
2. Antecedentes en materia de transporte: características generales del sector previo a la llegada de Néstor Kirchner	5
3. Las políticas de transporte del Kirchnerismo	9
4. Rasgos del <i>policymaking</i> kirchnerista en el sector transporte	29
5. Recapitulación	37
Bibliografía	40

El *policymaking* ‘presentista’ del kirchnerismo Elementos de juicio a partir del análisis del sector Transporte

Julián Bertranou (UNSAM) y Valeria Serafinoff (UNGS)¹

1. Introducción

El largo período de gobierno de Néstor Kirchner (NK) y Cristina Fernández de Kirchner (CFK), desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 9 de diciembre de 2015, difícilmente pase desapercibido en la revisión que se haga sobre el Estado y la administración pública en la nueva democracia instaurada post 1983. Estos gobiernos sucedieron una etapa fuertemente cuestionada de reformas que promovieron la desregulación y la reducción del rol estatal en la prestación de servicios públicos. En tanto, los países de la región pasaron a ser liderado por identidades políticas proclives a ampliar los niveles de intervención del Estado en la economía.² Los lineamientos generales de las políticas implementadas por los gobiernos de NK y CFK coincidieron con este contexto regional.

El desenlace de este período da y dará mucho que hablar. Un gran número de trabajos ya han abordado el período desde distintas perspectivas y sectores, por lo que no sería prudente hacer acá una reseña de los mismos. En relación con el sector Transporte y todo lo que está asociado temáticamente al mismo (logística, movilidad, infraestructura vial) algunos trabajos ya dan cuenta de lo acaecido en este período: el trabajo de Barbero y Bertranou (2014) analiza los contenidos de las políticas, incorporando algunas perspectivas de la economía política y el análisis institucional. El trabajo de Pérez (2015) aborda el derrotero de las concesiones ferroviarias metropolitanas, desde la perspectiva de la acumulación empresaria y el debilitamiento estatal. Pérez y Rocca (2017) analiza las mejoras de la calidad de los servicios ferroviarios metropolitanos luego de la progresiva estatización de los mismos. Un trabajo de la UTN (Liatis et.al., 2015) analiza el transporte de carga en la historia argentina y reconstruye el marco regulatorio del sector. Olivieri (2012) analiza el desempeño de la inversión directa en obras de infraestructura vial y ferroviaria durante el período 2003-2010. Finalmente, algunos trabajos publicados por CIPPEC (Ayub y Dequino, 2011; Castro y Szenkman, 2012, entre otros) se concentran en analizar los subsidios en el sector y su incidencia sobre la calidad de los servicios.

El interés de este artículo es otro si bien comparte elementos de los trabajos reseñados anteriormente. Pretende analizar el proceso de producción de políticas públicas durante el período que llamaremos, de manera más breve y directa, *kirchnerista*. El proceso de producción políticas públicas, o *policymaking*, siguiendo la conocida alocución inglesa, representa el conjunto de instituciones, procedimientos, prácticas y orientaciones de sentido que enmarcan la problematización pública y la formulación e implementación de políticas públicas. Una pregunta que surge es: ¿existió un solo modo de producir políticas públicas en el kirchnerismo? Posiblemente no, aunque es muy difícil aseverarlo ahora. Las fuerzas de la unificación son poderosas: los mismos actores preponderantes, una misma cultura política, un mismo contexto internacional y condiciones similares de reproducción política en el nivel local. Pero las fuerzas diferenciadoras son también importantes: el tipo de política pública

¹ Los autores agradecen los comentarios de José Barbero, Carlos Leguizamón, Jorge Sánchez y Verónica Pérez.

² Con los gobiernos en Venezuela de Hugo Chávez (1999-2000, 2000- 2007, 2007-2013) y Nicolás Maduro (2013- actualidad); en Brasil, Lula Da Silva (2003- 2007 y 2007- 2011) y Dilma Rousseff (2011-2015 y 2015- 2016); en Uruguay, Tabaré Vázquez (2005- 2010) y José Mujica (2010- 2015); en Bolivia, Evo Morales (2006-2010, 2010- 2015, 2015- 2020); en Ecuador, Rafael Correa (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017) y en Chile, Michelle Bachelet (2006- 2010).

importa a la hora de definir el *policymaking*. Las configuraciones de actores cambian de manera significativa según las políticas y su centralidad en las valoraciones ciudadanas también resulta muy dispar.³

Este trabajo se aboca a analizar el proceso de producción de políticas de transporte en el nivel nacional, entre 2003 y 2015. Repasando las principales decisiones que se tomaron en el sector, el trabajo identifica una serie de rasgos que caracterizaron el *policymaking* durante este período. Estos rasgos nos llevan a calificar este proceso como ‘presentista’, neologismo que, para nosotros, alude a la **centralidad del momento presente** en los procesos de toma de decisiones. Con una mirada de corto plazo y en respuesta a una coyuntura inmediata, las decisiones están motivadas por la visibilidad pública que pueden adquirir algunos hechos y se orientan a reducir los niveles de conflictividad en torno de los mismos. La centralidad del momento presente también atenta contra la construcción de la cuestión socialmente problematizada, en la medida en que no hay una sistemática revisión de antecedentes, ni se consideran otros hechos y procesos generados en torno de la misma. Este rasgo del modelo de toma de decisiones *se nutre de y, a la vez, fortalece* rasgos en el plano de la gestión pública asociados a la reactividad, la discrecionalidad, la concentración de recursos y competencias, y la baja institucionalización.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en el apartado 2, se describen las condiciones del sector Transporte con las que se encuentra al asumir el gobierno de NK, muchas de las cuales se originaron en las decisiones adoptadas durante la década de los años 90. En el apartado 3, se describen las principales decisiones que se tomaron en el sector. Esta descripción se divide en tres etapas diferenciadas en términos del entramado de decisiones adoptadas y el tipo de políticas públicas implementadas. En el apartado 4 exponemos los rasgos que caracterizan el proceso de toma de decisiones en el sector Transporte. Finalmente, en el último apartado, recapitulamos estos hallazgos y ofrecemos una caracterización agregada del *policymaking* kirchnerista en este sector.

2. Antecedentes en materia de transporte: características generales del sector previo a la llegada de Néstor Kirchner

Hasta fines de la década de los años 80 y principios de los años 90, la prestación de servicios públicos -entre los que se encuentra el sector del transporte- tuvo en la Argentina una fuerte impronta estatal.⁴ El alto nivel de intervencionismo, se observaba tanto en una profusa regulación pública como, principalmente, en que numerosos servicios fueran prestados por empresas o agencias públicas (v.g. ferroviarias, aerocomerciales, navieras, portuarias, viales, entre otras). El Estado asumía la mayoría de las decisiones ligadas a la planificación, inversiones, financiación y fijación de tarifas, así como también establecía los parámetros técnicos y prestaba los servicios (a través de las empresas públicas o de organismos de la administración central).

³ Los fundamentos van desde los célebres trabajos de Lowi (1967/1992), hasta los trabajos recientes sobre sectores (Maillet, 2015), pasando por aportes como los de Pierson (1993) sobre mutua causalidad entre política y políticas públicas.

⁴ Si bien hubo algunas experiencias anteriores, las privatizaciones fueron de tipo periféricas. Durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) y con la llegada, en 1985, de Sourrouille al Ministerio de Economía y de Terragno a Obras y Servicios Públicos la política de las privatizaciones adquirió relevancia. En 1987 se lanzó una propuesta para, entre otros, privatizar parcialmente Aerolíneas Argentinas. La abierta oposición de los legisladores del justicialismo, avalada por un fuerte apoyo de los sindicatos y de los proveedores del Estado, frustró la opción privatizadora (Azpiazu; Basualdo, 2002). Sin embargo, las empresas públicas comenzaron a verse como una alternativa para la resolución del problema de endeudamiento externo.

A comienzos de la década de los años 90, bajo la impronta reformista del gobierno de Carlos Menem, este escenario cambió de manera significativa.⁵ Las reformas, fuertemente asociadas a las recomendaciones emanadas de organismos internacionales, adquirieron características especiales de acuerdo con el contexto local y las particularidades de cada subsector. A través de las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697) de 1989, se suspendieron subsidios, subvenciones y regímenes de promoción para distintos sectores, se declaró la emergencia en la prestación de los servicios públicos y se estableció la posibilidad de privatizar las empresas públicas.

Las reformas impulsadas en el sector Transporte fueron de distinta factura, pero tienen en común la disminución del rol estatal, la descentralización de los servicios y el traspaso de roles y funciones desempeñados por el Estado Nacional al sector privado o los gobiernos provinciales. Los instrumentos adoptados variaron, pero el objeto fue similar en todos los casos: disminuir la impronta regulatoria, operacional y financiera del Estado Nacional. Siguiendo a Barbero y Bertranou (2014) se utilizaron las siguientes estrategias: i) *concesión* de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros, los ferrocarriles de cargas, el mantenimiento y expansión de una porción significativa de la red vial, la principal vía navegable y la gestión de los principales aeropuertos; ii) *privatización* de la línea aérea de bandera (Aerolíneas Argentinas); iii) *desregulación* del autotransporte de pasajeros de larga distancia⁶, del autotransporte de cargas y de la gestión del transporte aéreo; iv) *descentralización* de la gestión portuaria; v) *liquidación* de empresas en el sector marítimo (ELMA – Empresa Líneas Marítimas Argentinas) y el fluvial; y el vi) *cierre* de servicios como en el caso de los servicios ferroviarios de pasajeros de larga distancia. Este proceso fue acompañado de nuevas leyes y regulaciones, además de la creación de organismos de fiscalización y control de los nuevos concesionarios privados, como la CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte)⁷, el ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos) y el OCCOVI (Órgano de Control de las Concesiones Viales), cuya puesta en funciones se demoró en relación con el inicio de las concesiones, además de estar afectados por intervenciones y por competencias acotadas en la definición de las regulaciones sectoriales. Es importante destacar que la redefinición institucional del sector estuvo acompañada de numerosos problemas: funciones débilmente armonizadas, equipos técnicos desmantelados y un comienzo de desorganización institucional.

El efecto de las reformas implementadas fue, en un primer momento, favorable en términos de que se realizaron algunas inversiones y mejoraron algunas condiciones de prestación de los servicios. Sin embargo, con el correr de la década, la debilidad regulatoria del Estado y su baja capacidad de control y fiscalización, sumado a malas prácticas de gestión y al estancamiento económico nacional e internacional, contribuyeron a la caída del desempeño general del sector,⁸ hasta encontrarse con el colapso de los años 2001 y 2002.

Con la privatización, el sector ferroviario mostró un repunte de su sector más dinámico: el metropolitano de pasajeros (ver Gráfico 1). Se produjo una mejora inicial en la calidad de los servicios y un aumento significativo de la demanda, impulsado por la reducción de la evasión. En materia de cargas, el impacto inicial también fue favorable. El sector aerocomercial no logró colmar las

⁵ La salida anticipada de Alfonsín y la crítica situación económica caracterizada por un fuerte déficit fiscal y en la balanza de pagos contribuyeron en este sentido.

⁶ También caracterizada por otros especialistas (Jorge Sánchez) como “flexibilización operativa”.

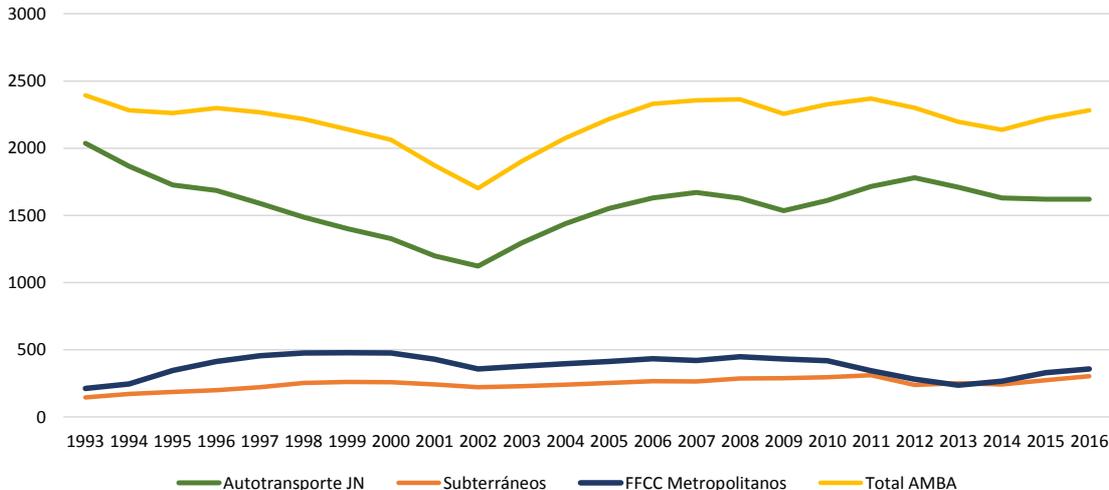
⁷ Y sus organismos antecesores sobre los cuales se funda: CONTA (Comisión Nacional de Transporte Automotor, CNTF (Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Reestructuración Ferroviaria (con incidencia en los FFCC metropolitanos).

⁸ Con pocas excepciones como el caso de puertos y vías navegables.

expectativas con la privatización de Aerolíneas Argentinas (AA), vendida a Iberia,⁹ y sufrió el impacto de las crisis económicas y del mal manejo del nuevo operador. La aerolínea de bandera atravesó una fuerte crisis que derivó en la suspensión de pagos y la convocatoria a concurso preventivo de acreedores hacia mediados del año 2001. La empresa terminó siendo transferida al holding español Air Comet. Las dificultades operativas de otras empresas de capital nacional (DINAR, LAPA) activaron la creación de LAFSA (Líneas Aéreas Federales SA) durante la presidencia Transitoria de Eduardo Duhalde. En cuanto a la infraestructura aerocomercial, hacia 1998 se otorgó la concesión de la explotación, administración y funcionamiento del Sistema Nacional de Aeropuertos y se creó el ORSNA. En abril de 2002, el concesionario entró en default técnico y cedió sus derechos de recaudación por estacionamiento en Ezeiza y Aeroparque, además de otras tasas.

El sector portuario, marítimo y fluvial experimentó cambios profundos durante los años 90 con la descentralización portuaria, la creación de consorcios de gestión público-privada para algunos de los puertos más importantes, la desregulación parcial de la operatoria portuaria, que redujo sensiblemente los costos operativos (Álvarez, 1996) y el hecho de que se dejó sin efecto la reserva de cargas establecidas en las que se estipulaba la obligatoriedad de la participación de buques de bandera argentina en el tráfico de productos nacionales. Con la descentralización de los puertos se dispuso la liquidación de la Administración General de Puertos (AGP) y se creó la Sociedad Administradora Portuaria (SAP) en el ámbito del Puerto Buenos Aires.¹⁰ Entre 1994 y 1995 se concesionaron las terminales portuarias de Buenos Aires dando inicio al ingreso de operadores portuarios y marítimos de alcance global. El mantenimiento de la vía fluvial Río de la Plata – Río Paraná fue concesionado y se creó un organismo de control que no se efectivizó sino hasta entrada la década de 2010.

**Gráfico 1- Pasajeros urbanos transportados AMBA (en miles)
1993-2016**



Fuente: Elaboración propia a partir de CNRT

El subsector de transporte automotor de pasajeros de larga distancia fue reestructurado en el período 1992- 1995, incorporando criterios de desregulación en materia de prestación y operación de

⁹ Empresa estatal española que fue perdiendo participación en la empresa. Hacia 2000 era controlada por SEPI (Sociedad Española de Participaciones Industriales).

¹⁰ La creación de la SAP nunca se efectivizó, por lo que se rescató a la AGP de su disolución, asignándole la administración del Puerto de Buenos Aires.

servicios.¹¹ Esta medida provocó una fuerte expansión de las líneas de operación que 10 años después se habían duplicado (pasando de 709 a 1.355). El incremento excesivo de la oferta generó que en 1998 se suspendiera la recepción de solicitudes de inscripción y de modificación de estos permisos. La explotación de las licencias para la prestación del servicio público venció en 2002, año en que se declaró la emergencia del servicio y se definió la renovación automática de los permisos por igual período. Desde entonces, los permisos son precarios y el marco regulatorio no fue actualizado.

En diciembre de 2001, una combinación de factores económicos y políticos precipitó una de las crisis más profundas de la democracia moderna argentina. Con la protesta ciudadana y la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa, se inició una tumultuosa transición política. La crisis socio-económica y de representación afectó a los distintos sectores de la economía, entre ellos, el transporte. Apenas asumido Eduardo Duhalde como Presidente para completar el mandato vigente, se sancionó la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561) que definió la salida del régimen de la Convertibilidad e inicio un proceso general de renegociaciones de los contratos con las prestadoras de servicios públicos. Asimismo, impidió a las empresas prestadoras de servicios públicos suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

A pesar de la amplitud de criterios que organizaban la renegociación de los contratos, los plazos estipulados y los primeros pasos dados en la materia, la evidencia muestra que dicha revisión quedó prácticamente acotada a la cuestión de los cuadros tarifarios. Las renegociaciones fueron encomendadas al Ministro de Economía, con la asistencia y asesoramiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos. A partir de 2003, esta Comisión sería reemplazada por la Unidad de Renegociaciones y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Esta Unidad, a diferencia de la primera, tendría una presidencia compartida por dos carteras: i) el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de reciente creación, y ii) el Ministerio de Economía y Producción. Ninguno de los dos órganos definió el rol o tipo de intervención de los entes reguladores y organismos de control y fiscalización en el proceso de renegociación.¹² Las agencias especializadas con responsabilidades de regulación, control y/o fiscalización fueron actores secundarios de este proceso. La emergencia operacional fue declarada en todos los sectores. En la actividad se adecuaron las tarifas de referencia y las bandas tarifarias vigentes.¹³ También se declaró la emergencia del servicio de autotransporte de pasajeros y de transporte ferroviario. En tanto, algunas tarifas se dolarizaron, por ejemplo, Hidrovía y Aeropuertos. En este último caso, aún con los incumplimientos reiterados del concesionario.

El fin de la convertibilidad, el inicio de un proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos y el congelamiento de las tarifas pagadas por los consumidores se conjugaron para el desarrollo de un programa de subsidios orientado a impedir que los aumentos en los costos operativos se trasladen a los usuarios. Al mismo tiempo, la ausencia de acuerdos en el marco de las renegociaciones que se estaban desarrollando confluyó en la decisión –no formalizada– de que se reducirían los controles sobre los prestadores (por ejemplo, respecto de la renovación de la flota de colectivos, la frecuencia del servicio ferroviario y la renovación del material rodante).

Si bien puede establecerse alguna solución de continuidad entre las acciones del gobierno de transición y los primeros años del gobierno de NK, cabe establecer la distinción y plantear las condiciones con las que se encontró el nuevo Presidente, electo en mayo de 2003, en el sector transporte:

¹¹ Dichos servicios quedaron clasificados como Servicios Públicos, Servicios de Tráfico Libre y Servicios de Transporte para el Turismo y Servicios Ejecutivos, cada uno con sus características y requisitos particulares.

¹² El proceso de renegociación de contratos se extendería hasta el primer gobierno de CFK.

¹³ La definición de tarifas de referencia y tarifas máximas se extendería hasta el año 2016 (con modificaciones en el régimen hacia 2006 y 2012). El Decreto 294/16 elimina las tarifas máximas, manteniendo sólo tarifas de referencia.

- La falta de una mirada integral sobre el transporte de pasajeros y de cargas, regulatoria y operativa, que articule decisiones en el marco de un diagnóstico certero y un modelo de desarrollo consensuado que promueva la conexión y el intercambio entre distintas regiones.
- La incapacidad (o falta de voluntad) para llevar adelante acuerdos que establezcan claridad y transparencia en el vínculo con los concesionarios.
- La introducción de regímenes compensatorios o de subsidios como norma general, con especial incidencia en el ámbito urbano metropolitano. Con la finalización del régimen de convertibilidad, se estableció un congelamiento de tarifas que fue compensado a través de un régimen de subsidios y de la reducción de compromisos asumidos por las empresas.
- La declaración de emergencia decretada en distintos modos y que, entre otras cuestiones, aumentó la opacidad de los marcos regulatorios y permitió reducir el diagrama de servicios.
- La inestabilidad institucional y la baja capacidad de los organismos con responsabilidades de regulación, fiscalización y control sobre la prestación de los servicios. Además de su rol marginal en la renegociación de contratos.
- La poca presencia en la formulación y seguimiento de la política de transporte del Congreso de la Nación y de los gobiernos provinciales.

3. Las políticas de transporte del Kirchnerismo

En este apartado describiremos las principales acciones que llevaron adelante NK y CFK durante su período de gobierno, sin profundizar todavía en líneas interpretativas -que podrán leerse en el apartado 4-. Para ello, nos parece oportuno organizar la descripción en tres etapas, las que no coinciden necesariamente con los períodos presidenciales.

- Primera etapa: *Gobernanza inicial (2003-2007)*, caracterizado por ciertas continuidades con el modelo anterior, el crecimiento de la demanda, el incremento de la inversión pública en infraestructura y la definición de un esquema de gobernanza (o modo de gobierno) en el sector que facilitara la legitimación del gobierno.
- Segunda etapa: *Cambios en un marco de deterioro (2007-2012)*, signado por el estancamiento en el nivel de la demanda, la degradación de servicios emblemáticos, la ruptura de los pactos de gobernabilidad, las transformaciones institucionales y el comienzo de los ensayos estatistas. Esta etapa culmina con el accidente ferroviario ocurrido en febrero de 2012 en la Estación Once.
- Tercera etapa: *Relanzamiento restringido (2012-2015)*, a partir del traspaso de las competencias al Ministerio del Interior y Transporte se inicia una etapa de recuperación parcial, centrada en el ferrocarril suburbano y las expectativas electorales del nuevo ministro.

Esta subdivisión en etapas está influenciada por los acontecimientos más generales del país, pero obedece principalmente a los rasgos y dinámicas propias del sector. El límite entre cada una de las etapas resulta un tanto difuso debido a la complejidad de los procesos y a que el sector transporte, más allá de algunas instituciones y procesos unificadores, comprende dinámicas diferenciadas en relación con la variedad de subsectores, sus actores intervinientes y sus particularidades legales, tecnológicas, económicas y sociales. El recorrido por estas tres etapas da cuenta de los rasgos centrales y de las particularidades acaecidas en los principales modos de transporte como forma de delinear la modalidad de toma de decisiones e implementación de las políticas. Para ello, se partirá de una caracterización del contexto en el que se toman las distintas decisiones en cada uno de los períodos definidos, así como de las principales transformaciones institucionales, dinámicas en la interacción entre actores y rasgos centrales que definen la orientación de las políticas en los diferentes modos de transporte para cada período.

3.1 Primera etapa: Gobernanza inicial (2003-2007)

Esta etapa comienza con la asunción de NK y finaliza a comienzos de su último año de gobierno, en 2007. Si bien el límite final es difuso, se consideran como indicadores del cambio de etapa a una serie de conflictos en el sector aerocomercial que dan lugar a la creación de una nueva institucionalidad; al fin de las concesiones metropolitanas de los FFCC Roca y Belgrano Sur (que completan la del FC San Martín) y al comienzo de las desavenencias con el sector sindical ligado a Hugo Moyano, Secretario General del Sindicato de Camioneros.

El bajo caudal de votos obtenido por el presidente electo, la estrecha vinculación entre dicho éxito electoral y el apoyo del presidente Duhalde y la fuerte fragmentación en el partido gobernante, parecían signar una presidencia débil y de baja legitimidad. No obstante ello, una vez en el gobierno, NK logró revertir su debilidad inicial a través de un liderazgo activo y una suma de medidas de gran impacto.¹⁴ El balance de las fuerzas políticas mostró un fuerte equilibrio entre los actores y, en un contexto de importantes cambios en las estructuras partidarias tradicionales, el nuevo presidente se orientó a generar lazos estrechos con grupos sociales externos al Partido Justicialista (Leiras, 2007; Etchemendy y Garay, 2011). Por otra parte, en la inmediata post-crisis, el discurso desafiante ante los organismos internacionales de crédito y la política neoliberal era bien recibida por la ciudadanía. Desde el discurso se promovió una retórica centrada en una mayor presencia estatal y en la regulación de los mercados (Zelaznik, 2007; Levitsky y Roberts, 2011).¹⁵

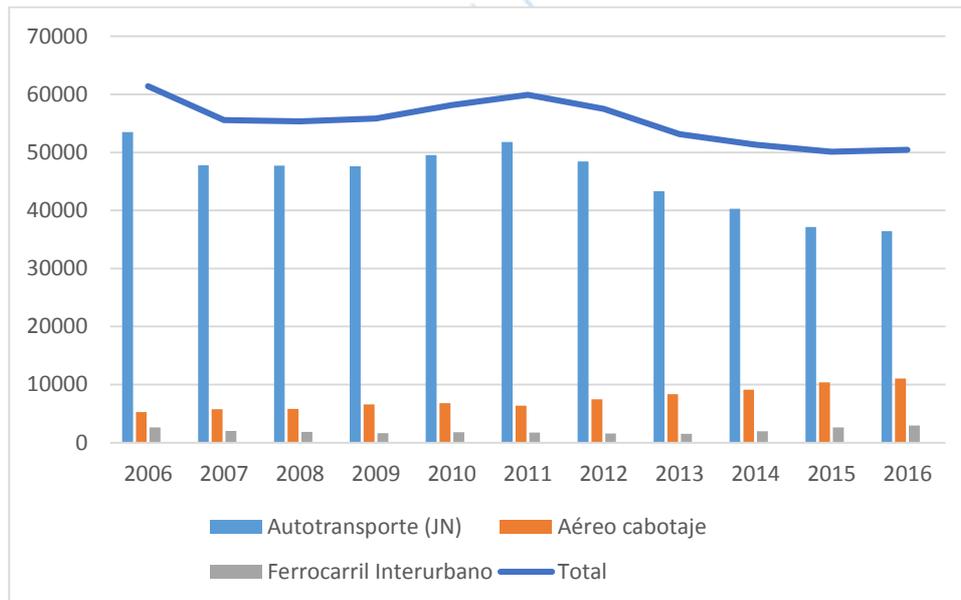
Hacia 2003 ya se había revertido el ciclo recesivo y había comenzado una etapa de expansión económica. El contexto internacional era favorable por el incremento en los precios de las *commodities exportables* y la baja en las tasas de interés (Frenkel, 2006; Damill, et.al, 2007). Al asumir NK, ya se habían tomado gran parte de las decisiones políticamente más costosas, vinculadas con la estabilización de las variables macroeconómicas (Novaro et.al, 2008; Etchemendy y Garay, 2011). La prolongación del proceso de renegociación de las concesiones extendió la incertidumbre sobre las reglas de juego en los distintos subsectores, aunque el congelamiento tarifario, el incremento de la inversión pública y la adopción de subsidios como el del gasoil, contribuyeron a la reducción de los niveles de conflictividad. Esta etapa coincide con una época económica y política de expansión del kirchnerismo (temprano).

En cuanto al sector, se observa un aumento de la demanda que recupera lentamente los índices previos al período 2000-2003. No es hasta 2004 que, en la mayoría de los subsectores, se observa una demanda similar o superior a la de 2001, epicentro de la crisis económica. En el sector aerocomercial de cabotaje, el piso de demanda se observa en 2003 (63% menos que en su pico histórico de 1998) y un año después alcanzaría valores apenas por encima de 2001. En el caso de los ferrocarriles metropolitanos, la crisis de 2001 marca el inicio de la reducción en la demanda (y en la oferta de servicios), que se extendería a lo largo de los tres gobiernos kirchneristas. Los subterráneos y el autotransporte de jurisdicción nacional muestran una caída más acotada en la demanda. En cuanto al transporte interurbano de pasajeros de jurisdicción nacional, si bien se verifica un incremento al inicio del período en estudio, a partir de 2006 el sector declina de la mano de la caída del tráfico de ómnibus de larga distancia. La demanda se mantiene debido al crecimiento significativo de los viajes en vehículo particular. (Gráficos 1 y 2).

¹⁴ Una encuesta realizada en centros urbanos por Mora y Araujo indicaba, en diciembre de 2004, que la imagen positiva del presidente era de un 77%. Ver también Wainfeld (2016).

¹⁵ La credibilidad de los proveedores de servicios públicos había caído marcadamente: 97% de los encuestados demandaba una renegociación total de los contratos y un 81% consideraba que los prestadores privados habían abusado de la falta de control estatal (encuesta realizada por el Observatorio de Servicios Públicos, OPSM, Enrique Zuleta Puceiro, Septiembre de 2003, citado en Murillo, 2009: 203).

**Gráfico 2- Pasajeros interurbanos de jurisdicción nacional (en miles)
2006-2016**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNRT y ORSNA.

Los principales rasgos de esta etapa fueron los siguientes:

- El sostenimiento del consumo (demanda) a través de tarifas bajas;
- El incremento de la inversión pública en obras de infraestructura, dirigidas principalmente al sector de carreteras;
- La alianza política con el sindicalismo del transporte y
- El mantenimiento de los principales parámetros de funcionamiento de los servicios y subsectores, tal como venían de la década de los 90, sin transformaciones sustantivas.

a) El sostenimiento del consumo (demanda) a través de tarifas bajas

El congelamiento tarifario establecido en 2002 y el aumento de costos por devaluación e inflación, llevó, como dijimos, a establecer compensaciones tarifarias a las empresas. Estas compensaciones, más conocidas como subsidios, responden al deseo del gobierno de fortalecer su legitimidad política, manteniendo el poder de compra de los salarios. Al mismo tiempo, compensa a las empresas por el aumento de costos. Los subsidios se focalizaron en la oferta, a través de transferencias directas a los operadores. Como señala ASAP (2014), en principio, se trató de una transferencia condicionada por el volumen de la oferta (v.g. cantidad de pasajeros transportados, kilómetros cubiertos). Sin embargo, esto fue variando a lo largo de la etapa considerada.

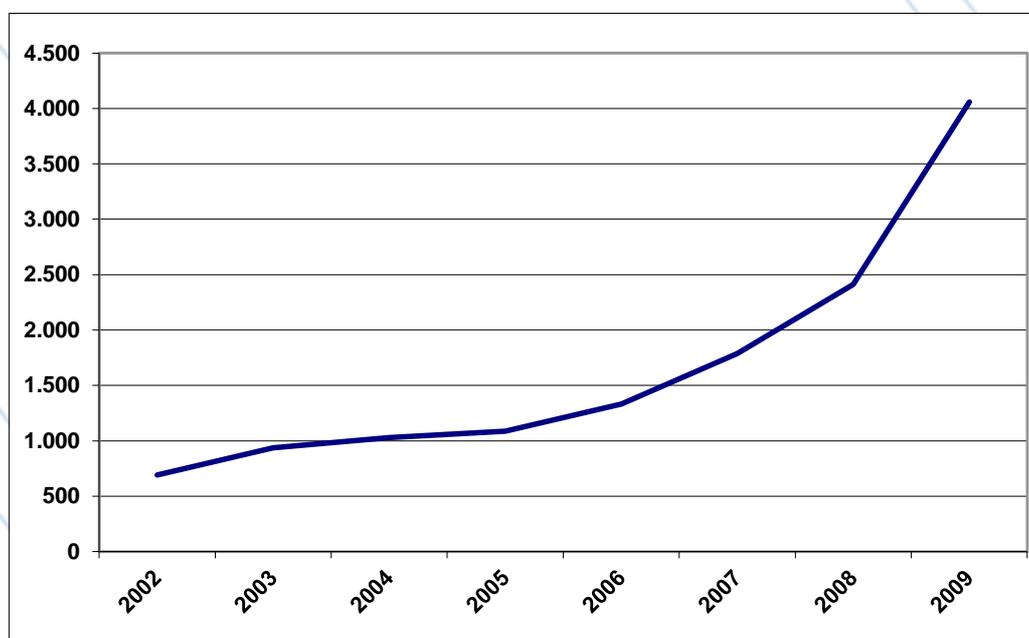
En este período, los recursos para estas compensaciones provinieron de un fondo fiduciario, el Sistema de Infraestructura de Transporte-SIT. Posteriormente, se sumarían partidas presupuestarias y aportes directos del Tesoro. El SIT se creó en 2001, a partir de recursos provenientes de un impuesto al gasoil.¹⁶

¹⁶ Cabe mencionar que originalmente estos recursos fueron definidos como una tasa sobre la comercialización del gasoil (Artículo 4° del Decreto N° 802/01), que luego fue reemplazada como impuesto (Ley 26.029/2005) para eludir la

Inicialmente, fue conformado para financiar infraestructura vial y ferroviaria.¹⁷ Antes de asumir NK los fondos se asignaron al sistema de transporte de pasajeros (SISTAU). En 2006 se estableció que el SIT quedaría conformado por: el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) –conformado por el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER), el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC)-; el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA) y el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP).¹⁸ Asimismo, se facultó a la Secretaria de Transporte a celebrar convenios con autoridades provinciales y municipales para incluir al SISTAU nuevos beneficiarios (líneas de transporte público urbano).

En función de los cambios antes señalados y la compleja estructura de ingresos y destino de los fondos del SIT, Castro y Szenkman (2012) se van a referir a este sistema como un laberinto. Los ingresos del Fondo Fiduciario tuvieron un importante incremento a partir del segundo trimestre de 2002. En 2003 se incrementaron un 35% respecto del año anterior y en 2007 había crecido un 158% respecto de 2002 (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución de los ingresos del Fondo Fiduciario del Sistema Integrado de Transporte (SIT). Valores constantes (2001= 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de UCOFIN

En cuanto a los subsidios al transporte financiados con transferencias de la APN se observa un fuerte crecimiento a lo largo del período. Un estudio de la ASAP (2014) muestra que la participación del subsidio al transporte crece a un 0,4% del PBI hacia 2007. Esto representa un 2,8% del gasto total de la APN y alrededor de un 30% del total de los fondos asignados para subsidios.¹⁹ Si se observa la distribución de subsidios al transporte por modo, a partir de 2007 es el transporte automotor de

impugnación legal que se había planteado sobre el concepto de tasa. Inicialmente, se definió como un monto fijo y a partir de 2002 a través de una tasa variable que permitió un importante incremento de los fondos asignados.

¹⁷ Conformado por el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER).

¹⁸ Este último beneficiaba al Sindicato de camioneros.

¹⁹ Durante el primer período de gobierno de Cristina Kirchner tendría su máxima expansión.

pasajeros el que obtiene una mayor proporción de recursos (54%)²⁰. En ese mismo período, el transporte ferroviario recibe un 39% y los subtes un 7%.

Distintas normas se han sucedido en forma desordenada para estructurar y definir la operatividad de los recursos surgidos del impuesto al gasoil y definir los subsidios al transporte. Las continuas modificaciones en el alcance y los beneficiarios muestran la frecuente variación de los propósitos de la política y la reasignación de las partidas. Las transformaciones en el Fondo Fiduciario muestran algunas prioridades de las autoridades gubernamentales: a) mantener las tarifas congeladas; b) garantizar la prestación de los servicios, principalmente, de transporte urbano en el AMBA; c) limitar el impacto que la ecuación económica de las empresas del sector podía tener sobre el empleo (cubriendo los costos operativos); d) tratar de evitar el quiebre de las empresas de autotransporte y e) consolidar la alianza con los sindicatos, especialmente, Camioneros y UTA (Unión Tranviarios Automotor).²¹ En consecuencia, los subsidios otorgados no fueron fijados en función de un análisis de costos reales de las empresas y/o considerando la relación entre oferta de servicios y su demanda. Esto sería una constante a lo largo de los tres gobiernos analizados.

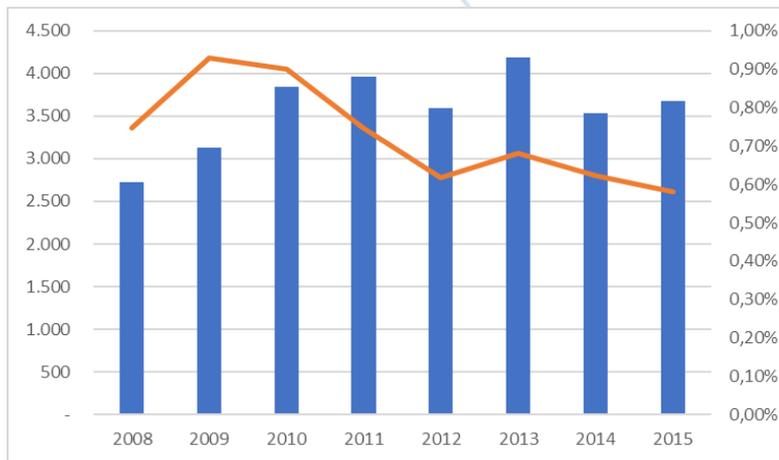
b) Incremento de la inversión pública orientada a la construcción de carreteras

El gasto destinado a obras públicas creció fuertemente en esta etapa, para luego estabilizarse a partir de 2008 y mostrar un leve descenso en 2010. Si se observan las inversiones en el sector Transporte, la tendencia creciente se extendió hasta 2010 y luego tuvo una trayectoria más irregular hasta 2015. Si se observa la inversión como % del PBI se observa una marcada caída post-2010 (Gráfico 4). La participación de la inversión real directa (IRD)²² sobre el total del Presupuesto ejecutado por la APN (gastos corrientes y de capital) creció 2,1% en el período 2003/2010, aunque tuvo un pico de crecimiento de 3,4% si sólo se consideran los tres primeros años de gestión de NK (a partir de datos de Olivieri, 2012). La IRD creció en 2003 un 125% respecto de 2002, mientras que en 2007 el crecimiento total del período alcanzaba un 1800% (a partir de datos del SIDIF, 2008). Este incremento de la inversión pública se administró desde el nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, liderado por Julio de Vido durante las tres presidencias.

²⁰ Los datos de ASAP (2014) muestran que en 2006 la mayor proporción de subsidios era asignada al transporte ferroviario (52,8%).

²¹ Incluso, el enfrentamiento de los actores sindicales con el gobierno durante la tercera etapa considerada podría contribuir a explicar la disminución relativa de los recursos transferidos como subsidios al sector.

²² En referencia a las edificaciones, instalaciones, construcciones y equipos que sirven para producir otros bienes y/o servicios que no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una vida superior al año y están sujetos a depreciación (Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional, 2003).

Gráfico 4 - Inversiones en el sector transporte en USD y % del PIB

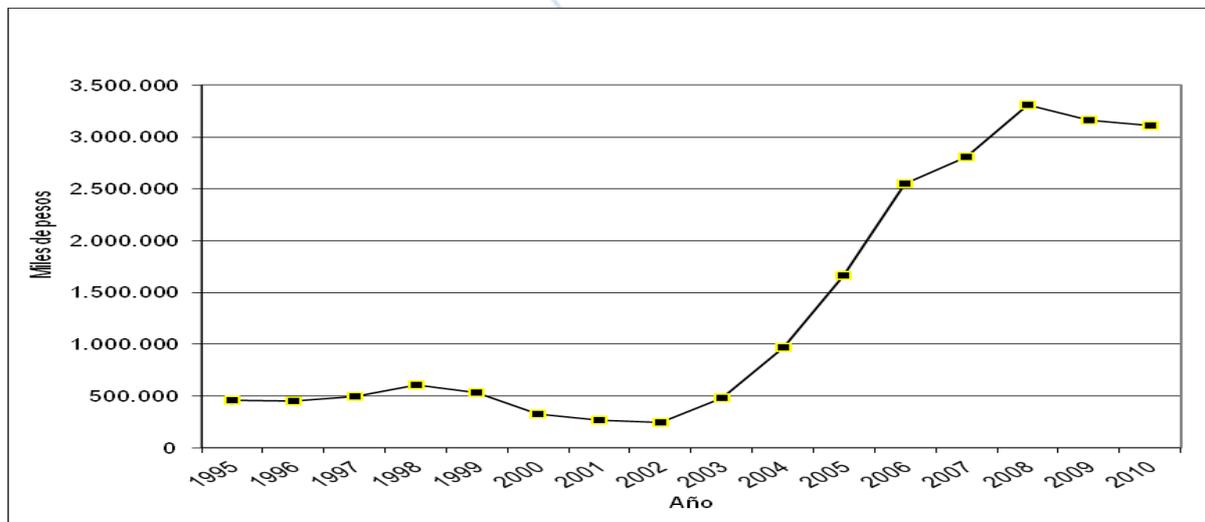
Fuente: INFRALATAM

Respecto de la inversión en infraestructura vial, el Estado adoptó un rol activo con el fin de darle impulso a la red caminera nacional. A partir de 2003 y hasta 2008 la inversión directa fue creciendo paulatinamente²³ (Gráfico 5), aunque la longitud de esta red nacional que sólo se incrementó en un 4% para el período 2003- 2015.²⁴ Como señala Olivieri (2012), los importantes desvíos en los costos, los plazos y el cumplimiento físico muestran problemas significativos en la planificación de las obras y la eficiencia y eficacia del gasto. La autora, a partir de un análisis del programa Construcciones (que representó un 72% del gasto de la DNV para el período 2003-2010) y del programa Infraestructura en Concesiones Viales (67% del gasto del OCCOVI), muestra el desvío de la inversión.²⁵ En el caso de las inversiones en infraestructura de la DNV, Olivieri (2012) encuentra una fuerte variación en los costos totales para la ejecución de las obras (85,7%) y un alargamiento promedio del 46,7% en los plazos estimados de cada obra, por su parte el cumplimiento físico mostró un desvío del 7%. Por su parte, las obras ejecutadas por el OCCOVI muestran una variación en los costos es de 51,9%, mientras que los plazos de realización de las obras variaron un 17,7% y el cumplimiento físico tuvo una variación del 7,9%. En general, la performance del OCCOVI resultó más ajustada a los proyectos de obra.

²³ Esto contrasta con la situación observada entre 1995- 2002 cuando los montos asignados a la inversión directa tuvieron una tendencia decreciente.

²⁴ Según información de la DNV la longitud de la red nacional era de 38.577km en diciembre de 2003 y alcanzó los 40.200 km en diciembre de 2015. Sobre los mismos datos, el crecimiento de la red vial nacional fue de 1,6% para el período 1990-2002.

²⁵ Olivieri (2012) construye un Índice de Desvío de la Inversión (IDI) a partir de la variación en: i) los *costos totales*, el desvío porcentual entre el cálculo del costo total inicial y el costo efectivamente incurrido por cada obra de inversión; ii) los *plazos de obra*, diferencia entre las fechas de inicio y finalización estimadas por la UE del proyecto y las efectivamente acontecidas en cada obra; iii) el *cumplimiento físico*, por la diferencia entre el grado de avance físico programado y el ejecutado en cada obra de inversión, tomando como fecha de corte el 31/12/2010.

Gráfico 5: Evolución del gasto en inversión de la DNV. Precios 2003, según IPIPBI.

Fuente: Olivieri (2012) a partir de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Precios actualizados con el Índice de Precios Implícitos del PBI de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (a valores de 2003).

Otras inversiones en infraestructura de transporte fueron menores, destacándose la modernización de la línea A del Subterráneo de Buenos Aires, las mejoras en las estaciones terminales de ferrocarriles y la construcción de pasos a diferente nivel en ciudades del conurbano bonaerense. También se ejecutaron obras para la renovación de vías, su electrificación, la ejecución de obras de comunicación y señalamiento y civiles ferroviarias, así como para la optimización de Centros de Tránsito. Siguiendo el trabajo de Olivieri (2012), el Programa Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario (MINPLAN) la variación en los costos totales fue de un 51,5%, mientras que los plazos se modificaron en un 84,6% y el cumplimiento físico en un 13,4%.

Algunas notas a modo de conclusión preliminar:

- El quiebre de la histórica concentración de fondos para la inversión en infraestructura vial en la DNV. En el período entre 2004-2009, una alta proporción de los fondos asignados para la infraestructura vial son ejecutados por el OCCOVI –los referidos a las rutas concesionadas-. Este organismo permitía una mayor flexibilidad en los procesos de planificación, asignación de prioridades y rapidez en la realización de las licitaciones. Al mismo tiempo, permitía una mayor concentración en la toma de decisiones debido a que su máxima autoridad era una persona de confianza del Ministro y el Presidente. En tanto, el organismo no contaba con una burocracia que pudiera actuar contrapesando las decisiones.
- El análisis de la relación entre el financiamiento anual en infraestructura vial y los recursos del Fondo Fiduciario muestra que desde 2003 la inversión realizada por el Estado a través de la DNV siempre estuvo por debajo de lo recaudado a través del fondo.²⁶
- La inversión realizada fue alta pero los importantes desvíos en los costos, plazos y el cumplimiento físico demuestra importantes problemas en la planificación de las obras y la eficiencia y eficacia del gasto.
- Al mismo tiempo, la variación interanual de la inversión por kilómetro indica que, desde 2003, la inversión necesaria para el mantenimiento, mantenimiento y rehabilitación y la construcción de obras nuevas se incrementó por encima de lo que lo hizo el Índice de Costo de la Construcción (Serafinoff, 2011).

c) La alianza política con el sindicalismo del transporte

²⁶ La única excepción fue el año 2006. En 2003 la inversión de la DNV representó poco más de un 25% y un año después el 60%.

La debilidad política inicial del gobierno de NK fue compensada con alianzas con sectores más o menos organizados de la vida social y política a los efectos de mejorar la gobernabilidad y la aprobación de la opinión pública.²⁷ Las centrales sindicales (CGT y CTA), si bien enfrentadas entre sí, apoyaron la gestión del nuevo gobierno en un esquema de doble alianza descrito por Etchemendy (2013). El apoyo principal sin embargo, es el de la poderosa CGT bajo el comando del camionero Hugo Moyano, quien se integra en un esquema que provee una plataforma para la negociación salarial y del salario mínimo, y para el sostenimiento del gobierno en la movilización callejera. Los gremios del transporte (especialmente liderados por Moyano), agrupados en la CATT (Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte), ofrecieron un marco de gobernabilidad de los servicios clave para la legitimidad del gobierno y obtuvieron a cambio, ventajas significativas incluso en la gestión de los asuntos públicos. La Secretaría de Transporte, y las actividades reguladas por la misma, fueron uno de los escenarios en donde ese apoyo se vio recompensado con la posibilidad de acceder a los espacios de toma de decisiones públicas relevantes.²⁸ Entretanto, las Subsecretarías por modo de transporte fueron asignadas a cuadros de los gremios más representativos de cada sector,²⁹ abriéndose algunas disputas allí donde la representación estaba compartida.

Además de la participación en decisiones clave, los sindicatos fueron beneficiados a través de una transferencia directa de recursos. Este es el caso, por ejemplo, del Régimen de Fomento a la Profesionalización del Transporte de Carga (REFOP). Este fondo implicaba una fuerte transferencia de recursos estatales a las empresas que contrataban trabajadores afiliados al sindicato de camioneros (por medio de reintegros de aportes patronales). Este régimen, vigente hasta 2012, reforzaba la posición del sindicato que, además, realizaba los controles y aprobaba las transferencias de estos fondos. El rol de los sindicatos fue también muy importante al momento de la ampliación de los subsidios vía negociaciones salariales con resultados superiores a los logrados en el resto de la economía, como lo señalan Bril Mascarenhas y Post (2014).³⁰

d) El análisis de los subsectores: mantenimiento de los parámetros heredados

Esta etapa muestra pocas innovaciones en la gestión y en las regulaciones de los distintos servicios y subsectores (Barbero y Bertranou, 2014). En materia de carreteras (de jurisdicción nacional) se renegociaron los contratos de concesión vial manteniendo una política de peajes bajos. La inversión nacional en la red vial fue muy importante (cerca de 70% de la inversión pública total) pero sus efectos fueron parcialmente menguados por costos crecientes de construcción. El autotransporte de cargas, un sector heterogéneo y de disímil regulación, no tuvo mayores cambios. Es una actividad con actores heterogéneos, cuya regulación económica es baja, con tarifas libres y facilidad de entrada. En la regulación técnica se destaca la postergación, desde el año 2000, de los topes en la relación potencia-

²⁷ Este análisis profundiza sobre las alianzas con el sector sindical, aunque también se establecieron alianzas con cámaras empresariales del sector carretero de cargas como FADEEAC y CATAAC. Durante el período estudiado proliferaron las cámaras empresarias en el interior del país (Jorge Sánchez).

²⁸ Por ejemplo, las vinculadas con la estatización de empresas o distintas innovaciones institucionales.

²⁹ En 2003 asumirían en: i) la Subsecretaría de Transporte Automotor, Jorge Gonzalez, del gremio de los camioneros; ii) Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, Ricardo Cirielli, titular de la Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA); iii) Subsecretaría de Transporte Ferroviario, Antonio Luna, Secretario de Políticas Ferroviarias de La Fraternidad. En tanto, en 2006 asume el santafesino Ricardo Luján en la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Este funcionario, que va a permanecer en su cargo hasta 2012, es apoyado por Carlos Schmid, titular del gremio de Dragado y Balizamiento y aliado de Moyano en el Consejo Directivo de la CGT.

³⁰ A partir de los datos publicados por los autores, se observa que el salario mensual de choferes de colectivos se incrementó más que proporcionalmente en relación con el salario mensual para el conjunto de la economía en el período 2003- 2010. Así, mientras el salario para el conjunto de la economía creció un 72% para todo el período, el salario de los colectivos se incrementó en un 86%.

peso de los camiones (con su incidencia negativa en la seguridad vial, el consumo de combustibles y la generación de emisiones) y el escaso control de pesos y dimensiones. En cuanto al autotransporte de pasajeros de larga distancia, las decisiones siguieron enfocándose en la tarifa mediante bandas en la regulación económica, y en aspectos técnicos.³¹

El ferrocarril de carga creció ligeramente en su actividad, pero redujo su participación relativa. El marco regulatorio desalentó la competencia y la incertidumbre regulatoria afectó el desarrollo de inversiones privadas. La renegociación de varios de los contratos intentó avanzar en el sentido de mejorar el marco competitivo, pero sus resultados fueron mínimos.

En el transporte urbano del AMBA, la novedad principal, como ya señalamos, fue el incremento en los subsidios a las empresas operadoras por el congelamiento de las tarifas. El autotransporte de pasajeros en el AMBA mostró, a partir de la sanción del Decreto 678/06, niveles de inversión y renovación de flotas muy significativas en un contexto de marcos regulatorios rígidos, subsidios crecientes y una mayor concentración empresarial. La antigüedad promedio del parque automotor pasó de 8,3 a 5,9 años, aunque todavía está por encima de la del año 1999.³² En cuanto a los ferrocarriles metropolitanos, se consolida la desinversión y el deterioro de los servicios que lleva al primer antecedente de intervención de la concesión al grupo Taselli (Metropolitano), mientras se refuerza la connivencia con otros grupos (TBA). No hay en esta etapa cambios importantes en el marco regulatorio.

En el caso de los puertos se mantuvo el mismo modelo implantado en los años 90, modificando el alcance de la Administración General de Puertos respecto a las terminales de Buenos Aires. La inversión pública fue considerable en puertos patagónicos y en el de Quequén y el régimen de puertos privados permitió la expansión de las terminales en el litoral fluvial.

En el transporte aéreo tampoco hubo cambios significativos. Esta etapa se caracteriza por la continuidad de la emergencia aerocomercial, el congelamiento de las tarifas, los conflictos sindicales –especialmente, en Aerolíneas Argentinas y Austral–, el acuerdo entre LAFSA y Southern Winds (SW) para la operación conjunta de rutas de cabotaje y el ingreso de LAN al mercado doméstico.³³ En cuanto a la infraestructura aeroportuaria, el Estado ingresó como accionista en la concesión de los Aeropuertos, a partir de la renegociación con Aeropuertos Argentina 2000 firmada en los últimos días de la gestión de NK.³⁴ Hacia el final de esta etapa adquirió visibilidad el deterioro de los instrumentos que controlaban el espacio aéreo, sobre este aspecto se profundizará en la siguiente etapa en el marco de la creación de la Administración Nacional de la Aviación Civil (ANAC).

Entre los parámetros heredados puede considerarse la debilidad de las agencias responsables de la regulación, control y/o fiscalización del transporte, aspecto que se mantuvo constante durante todo el período considerado. La CNRT se mantuvo intervenida hasta enero de 2015.³⁵ Si bien al momento de su intervención se definió que debía llevarse una profunda reestructuración del organismo, no se

³¹ Resolución ST N° 257/2009: estableció una base tarifaria para cada categoría de servicio con una banda de 20% por encima y 5% por debajo de la tarifa básica establecida por la Secretaría (Sánchez, 2017).

³² Cabe mencionar que durante los primeros años de la gestión del Presidente Néstor Kirchner, y con el objeto de morigerar los impactos de los costos crecientes en las tarifas congeladas, la Secretaría de Transporte flexibilizó los requerimientos de renovación de unidades (Resoluciones 424/03, 867/04 y 1025/05).

³³ LAN compró rutas de Aero 2000 (empresa que no disponía de flota) e ingresó al mercado en 2005.

³⁴ La empresa responsable de la operación y mantenimiento de 33 aeropuertos del SNA tiene, a partir de la renegociación contractual firmada en 2007, una participación accionaria del 15%. Así, el canon dejaba de ser una suma fija. También se definió un nuevo plan de inversiones.

³⁵ Su intervención se definió en abril de 2001 debido a falencias en la gestión del ente.

realizaron ajustes significativos orientados a alcanzar mejores estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte.

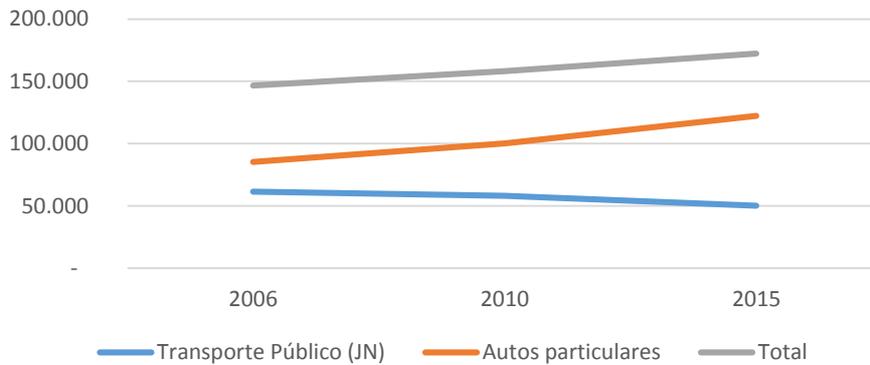
3.2 Segunda etapa: *Cambios en un marco de deterioro (2007-2012)*

Esta segunda etapa es posiblemente la menos nítida por la diversidad de procesos que se activan en los distintos subsectores. La misma se inicia en 2007 y culmina con el accidente ferroviario en la estación de Once y con el quiebre de la alianza con una parte significativa de los sindicatos. En esta etapa, la dinámica del transporte se ve afectada por factores contextuales, tanto externos como internos: aparecen signos de agotamiento del modelo de crecimiento económico que se observaron durante la primera etapa y se despliega una dinámica cambiante en lo referido a la representatividad política del kirchnerismo y sus alianzas, sobre todo a partir del 2008. Se desarrolla una identidad política más acotada pero homogénea, que luego de una derrota en el 2009, alcanza un resonante triunfo en las presidenciales de 2011. Intervienen en el deterioro general del sistema de transporte, factores propios prolijados por decisiones de desinversión continua y de desorden regulatorio y organizacional. Si bien los desempeños de los subsectores tienen diferencias, esta etapa tiene algunas características generales:

- a) El sostenimiento cada vez más gravoso de los subsidios en el transporte metropolitano de pasajeros;
- b) La consolidación de la emergencia operacional y la degradación de los servicios, sobre todo en el subsector ferroviario;
- c) La introducción de innovaciones institucionales y organizacionales de distinto tipo y para distintos fines;
- d) El inicio de la estatización como respuesta;
- e) La ruptura de la alianza con el sindicalismo del transporte y
- f) Otros elementos relevantes.

En cuanto a la demanda, en el período 2007-2012 se observa un pequeño incremento en la cantidad de pasajeros que se movilizan entre provincias, ya sea a través de autotransporte de pasajeros o vuelos comerciales. En tanto, se observa una importante caída de usuarios del transporte público metropolitano de pasajeros (ferrocarriles, subtes y autotransporte urbano). La demanda en el transporte aerocomercial va a comenzar a crecer hacia 2009 (gestión estatal de la empresa) y se consolidará hacia 2012. A nivel metropolitano, se observa una situación estable en la demanda del sistema ferroviario para el período 2007-2010, seguido de una brusca caída en los dos años siguientes (Gráfico 1). Si se observa la situación de los pasajeros interurbanos, puede observarse un incremento de pasajeros que se transportan en autos particulares en detrimento del uso de transporte público (Gráfico 6).

Gráfico 6- Pasajeros interurbanos, relación entre transporte público y uso de autos particulares (en miles) 2006-2016



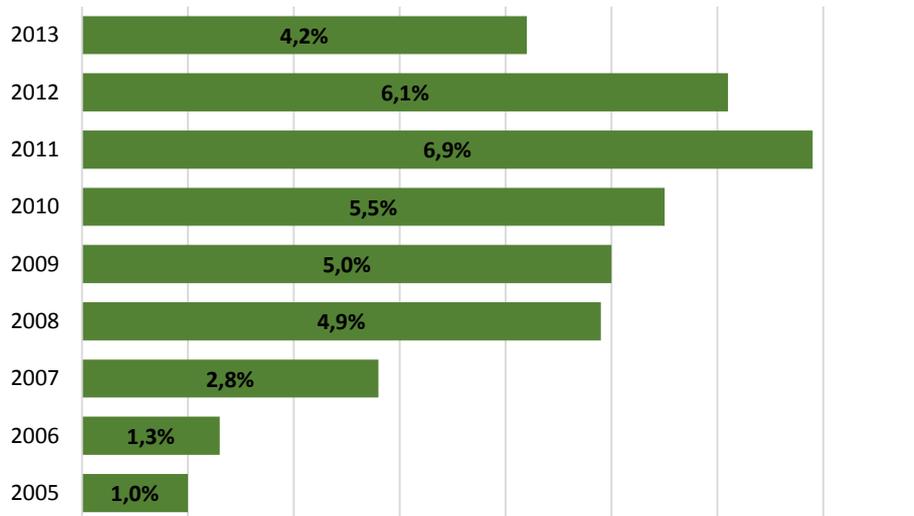
Fuente: Elaboración propia a partir de CNRT y DNV.

a) Subsidios cada vez más gravosos

El triunfo electoral de 2007 podría haber activado una estrategia de recomposición de las tarifas del transporte urbano, para reducir el creciente impacto de los subsidios, pero esto no ocurrió, como tampoco ocurrió con el abrumador triunfo de 2011, y los mismos se siguieron expandiendo a un ritmo vertiginoso. Siguiendo el argumento de Bril Mascarenhas y Post (2014), este crecimiento se relaciona con el alza de los precios de producción de los servicios y los desincentivos políticos para recortar subsidios que podrían generar una penalización política (lo que la bibliografía especializada denomina *blame-avoidance*, Weaver, 1987). Como señalan los autores, el *policy trap* se volvió cada año más difícil de sostener debido a que la brecha entre los precios congelados y el costo real de producir estos servicios públicos crecía de modo sostenido.

Según información generada por ASAP (2014) los subsidios al transporte aumentaron al inicio del gobierno de CFK un 2,1% respecto del gasto total de la APN y se mantuvieron, a lo largo de toda la etapa considerada, por encima del 5%, llegando a representar en 2011 un 6,9% (Gráfico 7). En esta etapa los subsidios al transporte alcanzaron a representar 1,5% del PBI y un 40% del total de los subsidios asignados por el gobierno federal. El autotransporte de pasajeros es el subsector que recibió una mayor proporción de transferencias, aunque con proporciones variables. En 2011, los buses urbanos recibían un 67% de los subsidios al transporte, los trenes un 18%, Aerolíneas un 13% y los subtes una proporción menor al 3%. En términos reales, para el período 2003- 2012 la tarifa promedio del transporte automotor de pasajeros AMBA acumuló una reducción del 48%. Se observa una tendencia similar en el transporte aerocomercial de pasajeros y en el transporte urbano y suburbano de trenes (Castro y Szenkman, 2012).

**Gráfico 7: Subsidio al transporte como porcentaje del Gasto Total APN
2005-2013**



Fuente: ASAP (2014)

b) Emergencia operacional y degradación de los servicios

En la etapa en tratamiento se consolida la emergencia operativa y la degradación de los servicios en los ferrocarriles metropolitanos. Luego de un período de mejora de algunos indicadores a partir de 2002/2003, el sistema ferroviario metropolitano toma una recta final de deterioro que desemboca en numerosos siniestros, entre los cuales, se destaca el producido en la Estación Once en febrero de 2012.

Los parámetros operativos mostraron un marcado retroceso, aupados en sistemas de gestión de emergencia y en la falta de inversiones en el subsector. Un informe (IT-UNSAM, 2013) pone de manifiesto la caída del número de pasajeros pagos, no sólo debido a la eventual caída de la demanda, sino al relajamiento en los sistemas de control de accesos. Dicho informe también pone en evidencia, en base a datos de la CNRT, el deterioro de los indicadores de regularidad y puntualidad, así como el aumento paulatino en la cantidad de accidentes e incidentes ferroviarios.

La cuestión de los sistemas de gestión de emergencia no es menor. La proliferación de Unidades de Gestión de Emergencia como la UGOFE (con responsabilidades sobre la Línea San Martín, la Belgrano Sur y la Roca) y la posterior UGOMS (Líneas Mitre y Sarmiento), deja al descubierto la precariedad de las estructuras gerenciales, y un relajamiento general en el cumplimiento de normas de todo tipo. Otro informe de la UNSAM (IT-UNSAM, 2014), solicitado por el Ministerio del Interior y Transporte a propósito del accidente de Castelar de junio de 2013, pone de manifiesto este debilitamiento general en el cumplimiento de normas que van desde la selección y capacitación de los agentes, la homologación de equipos, el cumplimiento de las acciones de mantenimiento de vías y de material rodante, y el cumplimiento de las operaciones ferroviarias de acuerdo a los reglamentos operativos (RITO).

Las operaciones de emergencia también se verificaron en la modalidad cargas del Ferrocarril Belgrano. Luego de la ineficaz gestión de la Unión Ferroviaria en la empresa Belgrano Cargas SA, y de la fallida ampliación del paquete accionario, el gobierno otorga la operación del ramal a una Sociedad Operadora de Emergencia SA (SOE) integrada por empresas interesadas (un grupo chino), del Sindicato de

Camioneros, y de los sindicatos ferroviarios Unión Ferroviaria (titular de la concesión) y La Fraternidad. Esta gestión tampoco pudo revertir la declinación de este ramal y el deterioro de sus servicios.

En el sector aerocomercial, tal como veremos más adelante, el deterioro se manifiesta en la operación de Aerolíneas Argentinas. Hacia 2008, la antigüedad promedio de la flota de Aerolíneas Argentina era la más antigua, comparada con otras empresas que vuelan en la región (19,4 años). En tanto, si bien se observa un incremento en la flota, el mismo coincide con la disminución de la flota operativa. En 2001 sobre una flota de 54 aeronaves, 78% se encontraban operativos, mientras que en 2008 la flota alcanzaba las 86 pero sólo 40% estaban en condiciones operativas. Previo a la estatización de la aerolínea de bandera se observa una situación operativa disminuida básicamente por la falta de aeronaves en servicio y por la rentabilidad negativa generada en la mayoría de sus rutas (Buseti y Leguizamón, 2018). Hacia 2008, la empresa no podía disimular su declive: una deuda creciente, una sobredimensión de la estructura en relación con la operación,³⁶ continuos paros de pilotos y personal técnico de la compañía por falta de pagos, conflictos con Aeropuertos Argentinas 2000 por la deuda en el pago de tasas aeroportuarias y un patrimonio neto negativo.³⁷ Al mismo tiempo, la flota era antigua, heterogénea e insuficiente y la operación deficitaria mostraba fuertes irregularidades, lo que se reflejaba en una fuerte caída de su participación en el mercado de cabotaje (66,5% en 2008).

c) Innovaciones institucionales y organizacionales de distinto tipo y para distintos fines

Con la presidencia de CFK, se inaugura una etapa de múltiples innovaciones institucionales y organizacionales de distinto tipo para satisfacer fines de distinta naturaleza. Este proceso continúa luego en la etapa posterior y se constituye en una de las herramientas políticas y comunicacionales más importantes para el tratamiento de coyunturas. Luego de las fuertes protestas de usuarios en la Estación Constitución en 2007, NK entiende que hay que avanzar hacia la nacionalización de los ferrocarriles. Sin embargo, el proyecto que finalmente se aprueba como Ley de Reordenamiento Ferroviario (Ley 26.352 de 2008), se queda a medio camino y copia, de manera defectuosa, el modelo europeo de separación organizacional de la gestión de las infraestructuras y de la operación. En ese sentido, se crean dos Sociedades del Estado, la Administradora de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y la Operadora Ferroviaria (SOF), cuyas direcciones fueron confiadas a representantes gremiales. La copia fue defectuosa porque la ADIF, que debía encargarse de las obras, no tenía cuadrillas, y la SOF, que carecía de operaciones para llevar a cabo, tampoco se preparó para asumir la operación en función de las caídas de las concesiones, tal cual lo establecía la Ley (aunque comenzó a asumir paulatinamente el desarrollo de cierta infraestructura, contraviniendo el sentido de la división funcional). Paralelamente, esta innovación institucional le permitió al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, tomar cierto control de las actividades ferroviarias en manos, hasta el momento, del Secretario de Transporte Ricardo Jaime.³⁸ Estos cambios quisieron ofrecer la imagen de un proceso de nacionalización y ordenamiento cuando, contrariamente, generaron confusión y desorganización operativa e institucional.

En materia de seguridad vial, y en virtud del deterioro de ciertos indicadores, se sancionó la Ley 26.363 (2008) que creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, con la misión de reducir la tasa de siniestralidad en el territorio

³⁶ Según datos de la misma empresa, el personal por aeronave estaba por encima de las 225 personas, cuando la mayoría de las empresas tienen entre 75 y 150 personas por aeronave (Aerolíneas Argentinas, 2009).

³⁷ En 2004 el patrimonio de la empresa era de \$909.836.000, en 2007 cerró en -\$81.281.000 y en diciembre de 2008 en -\$3.531.137.000.

³⁸ Aun cuando esta Secretaría dependía del Ministro, durante la gestión de Jaime la injerencia del Ministro fue limitada.

nacional, mediante la promoción, coordinación, control y seguimiento de las políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales (Bertranou, 2013). Los avances realizados por la ANSV fueron importantes, en especial buscando armonizar las acciones de control con las provincias. Pero como ocurre frecuentemente cuando la innovación institucional no se integra a una trama existente, la creación de la ANSV no produjo un ordenamiento de funciones, sino mayor confusión operativa con los otros organismos que hasta el momento tenían (y tienen) alguna injerencia en la temática: Dirección Nacional de Vialidad, Gendarmería, Comisión Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, entre otras.

En el ámbito de la aeronavegación, y a partir de los problemas suscitados en el control aéreo, se crea en 2007 la ANAC en un contexto de fuertes presiones y reclamos por mayor seguridad.³⁹ La ANAC fue creada con la misión de administrar la aviación civil argentina y con el propósito de unificar las competencias de formulación e implementación con las de habilitación, fiscalización y dirección técnica de la navegación por aire. Su creación respondió a estándares internacionales que plantean que la administración de la aviación civil debe centralizarse en un organismo civil.⁴⁰ Sin embargo, con su creación no se disiparon algunos conflictos como el del control aéreo, cuyo servicio retornó a la esfera de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) en 2011 para luego, en 2015, crear la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA) bajo esfera civil. Por otro lado, se conservó cierta fragmentación en cuanto a la formulación de la política nacional en materia de transporte aerocomercial (ver Subsecretaría de Transporte Aerocomercial y ORSNA). La distribución de funciones y competencias que surgen del diseño institucional muestra la existencia de conflictos entre organismos y problemas para la actuación conjunta y el intercambio de información, así como también promover reglamentaciones contradictorias o vacías de responsabilidad.

El subsector aéreo también vio redefinida su seguridad con la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) como respuesta al denominado “caso Southern Winds” en el que se develó la protección estatal (militar) en el tráfico de drogas a España. La creación de la PSA se produjo en febrero de 2005, antes del inicio de los límites temporales definidos para esta etapa (2007-2012), pero el proceso en que se configura la nueva fuerza de seguridad no difiere de los anteriores en cuanto a la improvisación y falta de planificación. Marcelo Saín, el interventor designado, señala que “el objetivo prioritario del gobierno nacional se orientó a estabilizar la situación y sacar el tema de los medios de comunicación”. La directiva presidencial resultaba bastante general “vos andá para adelante, cambiá lo que tengas que cambiar; meté bisturí” (Saín, 2011: 5). En contraposición, el interventor sostiene que la conformación de la PSA no fue objeto de atención e interés privilegiado por parte de las autoridades. Incluso, señala las restricciones presupuestarias por las que atravesó la intervención y las dilaciones, demoras y obstáculos administrativos e institucionales generados en el proceso de normalización.

d) El inicio de la estatización como estrategia operativa

Tal como se analizó al caracterizar la primera etapa, el aumento de la participación estatal en el financiamiento de la infraestructura y la operatoria de los servicios sostuvo la gestión de los concesionarios en un contexto de alta incertidumbre regulatoria y débiles controles. Sin embargo, ante el deterioro de las operaciones, el gobierno comenzó a adoptar la estatización de los servicios como un instrumento privilegiado.

A finales del gobierno de NK y a partir de la renegociación con Aeropuertos Argentina 2000, el Estado ingresó como accionista en la concesión.⁴¹ El derrotero hacia la reestatización de Aerolíneas y Austral

³⁹ Estos hechos fueron denunciados en sede judicial por distintos gremios del subsector. En ese contexto, se anunciaba la compra de radares militares, una inversión en aparatos para mejorar el control aéreo, la fabricación de once radares por parte del INVAP y, poco después, un incremento salarial para los controladores aéreos.

⁴⁰ La OACI brindó asistencia técnica a la Unidad Ejecutora de Transferencia (conformada por funcionarios de los ministerios de Planificación Federal y de Defensa) para el diseño institucional de esta agencia.

⁴¹ La empresa responsable de la operación y mantenimiento de 33 aeropuertos del SNA tiene, a partir de la renegociación contractual firmada en 2007, una participación accionaria del 15%. Así, el canon dejaba de ser una suma fija. También se definió un nuevo plan de inversiones.

se inicia en 2008; hasta ese momento la empresa tenía un 5% de capital estatal. En mayo de ese año, desde el Estado y con apoyo de los sindicatos del sector, se promovió el ingreso de capitales nacionales, siguiendo un esquema similar al de YPF, con resultado negativo. Se incrementaron las tarifas y se firmó un acuerdo por medio del cual el Banco Nación pagaría parcialmente el suministro de combustible y los sueldos de los empleados. El 8 de julio, se firmó un Acta Acuerdo de la que participaron el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Transporte y los sindicatos aeronáuticos. El Gobierno transfirió recursos para evitar la cesación de pagos y la paralización de los servicios. Poco después del acuerdo con los gremios⁴² se firmó un Acta Acuerdo con la empresa para iniciar un proceso de transferencia de las acciones al Estado Nacional. Se definió un plazo de 60 días para establecer el precio de la operación y el Poder Ejecutivo nombró gerente general y adelantó fondos para la prestación de los servicios (v.g. pagar salarios, combustible, canon al leasing de aeronaves, servicios de reserva).⁴³ En septiembre, el Congreso sancionó la Ley 26.412 que establece el rescate de las empresas para garantizar el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros. Hacia diciembre, luego de un fuerte desacuerdo sobre la valuación de la empresa, se sancionó una segunda ley que encuadra el proceso y declara a la empresa de utilidad pública y sujeta a expropiación. En consecuencia, en seis meses se tomaron distintas decisiones que fueron involucrando una mayor participación estatal hasta desembocar en la estatización. Sin embargo, la estatización de la aerolínea de bandera no parece ser la primera sino la última opción frente a la insostenibilidad del esquema y la decadencia operativa. La revisión del proceso en el cual se define la estatización muestra un Estado que transfiere importantes recursos para sostener la prestación privada y que intermedia con potenciales inversionistas para que ingresen en la operación de la empresa y/o la adquieran.

e) Ruptura de la alianza con el sindicalismo del transporte

En 2009, luego de la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas, se produce la salida de Ricardo Jaime, el Secretario de Transporte que había iniciado su mandato con la llegada al gobierno de NK. Este funcionario se retiró del cargo en medio de denuncias de corrupción y manejo poco transparente de los subsidios y compensaciones a las empresas del sistema, así como por los convenios entre LAFSA y las distintas aerolíneas. Lo sucede en el cargo quien era titular de la ADIF, Juan Pablo Schiavi. La cercanía de este funcionario al ministro del área (De Vido), es un indicador de una transformación en la gestión del sector que, hasta ese momento, había sido coordinada en forma directa por el Secretario de Transporte y el Presidente. La salida de Jaime y la designación de Schiavi es también un indicador de la creciente tensión con los actores sindicales. Esta tensión excede al sector transporte, pero se manifiesta concretamente en los distintos subsectores analizados. El origen se remonta también a la desconfianza mutua que se dispensaron CFK y Moyano desde la campaña presidencial de 2007. Con la desaceleración económica y la aparición de conflictos sociales, la CGT fue adoptando posiciones más críticas hacia el gobierno de CFK, las que se fueron traduciendo, luego, en enfrentamientos sectoriales y políticos y en la gradual marginación de los sindicalistas de espacios de decisión. La mayor parte de los poderosos sindicatos del transporte se encolumnó detrás de Moyano, con la excepción, entre otros, de Omar Suárez del SOMU (Sindicato de Obreros Marítimos Unidos).

⁴² El Acuerdo fue firmado el 17 de julio y validado el 21 de julio. El 18 de julio fue la votación en el Senado por las retenciones a la soja.

⁴³ El Informe Especial de la AGN (2008) indica que, desde la firma del Acta Acuerdo y hasta la expropiación de las empresas, se transfirieron \$897 millones. Estas transferencias derivaron en una causa judicial por el aumento extraordinario de los pasivos de la empresa en los meses durante los que se negoció la transferencia, luego expropiación. Los involucrados no serían citados a prestar declaración indagatoria hasta 2014. Durante el primer mes, antes del tratamiento en el Congreso de la Ley, se transfirieron más de \$200 millones. Esta situación fue criticada por la oposición en el Congreso por el manejo discrecional de fondos públicos.

En 2009, por ejemplo, se inició una etapa conflictiva con los gremios en el sector aerocomercial. La designación de Mariano Recalde como presidente de Aerolíneas fue apoyada por los gremios más cercanos al gobierno, pero a poco de iniciarse su gestión comenzó a mostrar signos de fractura. Principalmente, por el poco espacio asignado a los gremios aeronáuticos en la conformación del cuadro gerencial de las empresas. APTA, cuyo líder fue Subsecretario durante el gobierno de NK, en 2011, estuvo a punto de perder su personería jurídica por no respetar una conciliación obligatoria. Asimismo, el gobierno promovió a distintos grupos para crear fracturas internas. Otro de los gremios fuertes del sector es la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), que agrupa a los pilotos de Aerolíneas y está históricamente enfrentada a la Unión de Aviadores de Líneas Aéreas (UALA), que reúne a los pilotos de Austral (CTA). El quiebre de la alianza sindical se expresa no sólo en la menor presencia de sindicalistas en puestos claves de decisión al interior del Ejecutivo y en el aumento de la intervención gubernamental en las internas sindicales, sino también en la reducción de transferencias directas como el REFOP, anteriormente analizado.

f) Otros elementos relevantes

Si bien los factores mencionados caracterizaron de manera central esta etapa, es necesario complementar la descripción con otros aspectos. El protagonismo sindical en la gestión empresarial, asociado a la alianza política original, es un aspecto relevante a mencionar y un caso destacado (además del ya mencionado de la SOE en el ferrocarril de cargas) fue el de la naviera Maruba, empresa de capitales nacionales dedicada principalmente al transporte de contenedores que estaba al borde de la quiebra luego de la crisis de la actividad marítima en un nivel mundial en 2008-2009. Con fuerte apoyo gubernamental, los sindicatos asociados a la Federación Marítimo Portuaria y de la Industria Naviera de la República Argentina (FEMPINRA), liderados por el Secretario General de SOMU, Omar Suárez, accedieron al directorio de la nueva empresa con la promesa de mejorar la situación económico-financiera y con la expectativa de contribuir a reconstruir una marina mercante nacional. La participación del SOMU, de la mano del apoyo gubernamental, produjo algunos cambios en la operatoria de la empresa: se orientó al transporte marítimo de graneles en lugar de contenedores mediante contratos especiales con la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico SA (CAMMESA) para el transporte de hidrocarburos y una reserva de carga para el transporte de mineral.⁴⁴ La imbricación SOMU-Maruba se manifestó también en acciones sindicales de denegación de servicios de remolque a empresas competidoras. Los resultados finales no fueron convincentes, razón por la cual la alianza de los empresarios con el sindicato se debilitó.

El resto de los subsectores del transporte experimentaron modificaciones en los marcos regulatorios de las concesiones que no afectaron significativamente la naturaleza de los servicios. Uno de los casos no tratados hasta ahora es el de la concesión de la hidrovía Paraguay-Paraná a la empresa Hidrovía S.A., para la cual se estableció una nueva Acta Acuerdo en 2009 que implicó la ampliación del contrato y su extensión hasta 2021, además del mantenimiento de la tarifación en dólares. No obstante, en estas dos etapas, hubo críticas de la AGN a las funciones de control tanto de la DNV como de la AGP a sus respectivos controlados. La AGN argumentó también sobre la ausencia de incentivos de mejora en el marco regulatorio de Hidrovía S.A (AGN, 2012).

Un aspecto muy destacado y de gran relevancia futura fue la introducción en el AMBA de un sistema de pago electrónico denominado SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico), que tuvo como fin primero resolver la escasez de monedas como medio pago, pero que se constituyó inmediatamente en

⁴⁴ Resolución 12/12, Secretaría de Minería, que dice que “las empresas titulares de proyectos mineros aprobados por la Secretaría de Minería deberán contratar sus fletes (marítimos, fluviales, aéreos y terrestres) de exportación de minerales y subproductos con empresas argentinas, salvo que estas no puedan efectuarlo, ya sea por insuficiencia de bodega o por no contar con buque, vehículo o aeronave en posición. También quedan exceptuados de esta obligación las cargas que se contraten conforme los acuerdos de cargas, ya sean bilaterales o multilaterales”.

la plataforma para la obtención de información estratégica sobre el perfil de los usuarios y un instrumento para mejorar la eficiencia en la asignación de los subsidios al transporte urbano.

3.3 Tercera etapa: *Relanzamiento restringido (2012-2015)*

Esta etapa incluye la estancia final del gobierno de CFK a partir de la tragedia de la Estación Once y hasta el 9 de diciembre de 2015. Durante esta etapa, y a raíz de la crisis en el sector ferroviario, la Presidente traspassa la gestión de la Secretaría de Transporte al Ministerio del Interior, a cargo de Florencio Randazzo, creando el Ministerio del Interior y Transporte.

Hacia 2012 se observaba una considerable desmejora del desempeño macroeconómico del país. La inflación anual había comenzado a crecer hacia 2007 y desde 2010 se mantendría superior al 25% anual en el marco de una creciente distorsión de precios relativos (Damill y Frenkel, 2014, Gerchunoff y Rapetti, 2016).⁴⁵ El crecimiento se estancó y los indicadores de empleo comenzaron a verse afectados. El déficit fiscal aumentó al ritmo de los subsidios y el incremento del gasto público. Damill y Frenkel (2014) señalan que luego del aplastante resultado electoral de octubre de 2011 el gobierno optó por una política de “línea defensiva” basada en la implantación de controles (cambiaros, de precios) y restricciones (a las importaciones). Al mismo tiempo, la incapacidad de acceder a fuentes privadas de financiamiento externo impidió sacar provecho de una etapa con tasas de interés inusitadamente bajas. Frente a estas dificultades, el gobierno nacional optó por el camino de profundizar la tendencia a recurrir al financiamiento del Banco Central (Damill y Frenkel, 2014). En términos políticos, esta última etapa marca un declive electoral, fundamentalmente expresado por la derrota electoral de 2013 en la provincia de Buenos Aires, y el surgimiento de problemas propios de sucesión de la Presidente. En lo que refiere al sector del transporte, los principales hitos de esta etapa final de las presidencias de NK y CFK fueron los siguientes:

- a) Gestión muy fragmentada de las decisiones y consolidación de la fractura con los sindicatos.
- b) Fuerte inversión en los ferrocarriles metropolitanos.
- c) Continuación de las estatizaciones y de la innovación institucional multipropósito.

Durante esta tercera etapa, aumenta la tendencia al incremento de la demanda en el transporte aéreo de cabotaje, creciendo un 40% entre 2012 y 2015. En tanto, el autotransporte interurbano continúa con su tendencia decreciente. En cuanto al transporte metropolitano, en esta etapa se observa una recuperación del número de pasajeros en los subterráneos (al finalizar el gobierno de CFK se observa un aumento de un 13% en la demanda, en comparación con lo observado en 2001). También aumenta el uso del ferrocarril metropolitano. Sin embargo, el incremento en la demanda recién se observa hacia 2015. No obstante, si se considera la demanda histórica del servicio, todavía sigue muy por debajo de la demanda histórica (23% por debajo de la demanda en 2001) (Gráfico 1).

a) Gestión fragmentada de las decisiones y consolidación de la fractura con los sindicatos

La unificación de las carteras de Interior y de Transporte en un mismo Ministerio, y bajo el liderazgo de una figura política en ascenso (Florencio Randazzo), pudo hacer pensar que la gestión de las políticas de transporte adquiriría un mayor grado de interés en la agenda gubernamental, así como mayor integralidad y coherencia. Por algunas razones, esto no fue el caso, más allá de la mayor centralidad que la cuestión del transporte adquirió en el campo de las preocupaciones públicas.

⁴⁵ El Índice publicado por el Congreso en 2014 señala que la inflación alcanzó el 38,5%, mientras que 2015 se calculó en 29,9%.

Por un lado, si bien la ‘cuestión del transporte’ tuvo antecedentes con las protestas de usuarios, emergió de manera súbita luego del episodio de Once. Esta emergencia como ‘cuestión de política pública’ estuvo muy focalizada en el transporte metropolitano de pasajeros y, muy especialmente, en el transporte ferroviario, símbolo candente del deterioro de los servicios de transporte en la Argentina.⁴⁶ La agenda ministerial se centró fundamentalmente en la revitalización de los servicios ferroviarios metropolitanos, con el propósito de que su desempeño, al menos, no afectara negativamente la imagen del Gobierno y sus posibilidades de permanencia luego del 2015. En el apartado siguiente se analizan las medidas tomadas en este subsector, que ponen en evidencia el gran temor de que el deterioro de los servicios hiciera mella en la legitimidad política gubernamental en el AMBA. Asociado a esta cuestión, puede mencionarse la preocupación de Gobierno por mantener las compensaciones tarifarias al transporte urbano de pasajeros en general, cuyo nodo más significativo se sitúa en el AMBA, al mismo tiempo que se mejoraban los mecanismos de asignación y fiscalización. En resumen, Randazzo fue el Ministro de los Ferrocarriles (metropolitanos), no el Ministro de Transporte que se previó.

Por otro lado, la gestión política del transporte se fragmentó entre diversos componentes políticos del Gobierno de CFK. Al mencionado Randazzo, se suma la agrupación política *La Campora*, de estrecha sintonía con la ex Presidente, adquirió un rol cada vez más significativo en el sector aerocomercial: a) en la Presidencia del grupo Aerolíneas Argentinas (Mariano Recalde), así como en el Directorio y en las Gerencias de la empresa; b) en las agencias con responsabilidades de regulación y control en el sector (el ORSNA, presidido Gustavo Lipovich y la ANAC, administrada desde 2008 por Alejandro Granados, quien durante su gestión se vinculó con esta agrupación); c) en organismos técnicos tales como el responsable de la investigación de accidentes (JIAAC), que desde 2013 es liderado por una persona con militancia en dicha agrupación y d) en otras empresas, por ejemplo, con la intervención de Intercargo o en la designación de directores en Aeropuertos Argentina 2000, el concesionario aeroportuario. Las decisiones sobre el sector se definían en estos espacios, por ello, la transferencia de la Secretaría de Transporte al Ministerio de Interior no supuso un cambio significativo.

El otro desprendimiento en materia de gestión política se produjo en el 2015, con el traspaso de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables a la Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía. Este traspaso se realizó con el pretexto de mejorar el proceso de redefinición de los nuevos pliegos de concesión de las Terminales del Puerto Nuevo. Esta decisión implicó en los hechos cierto abandono de las políticas del sector y la postergación de decisiones estratégicas.

Más allá de esta fragmentación decisional, el Ministro Randazzo aprovechó la centralidad del transporte (en especial en el AMBA) para apuntalar sus aspiraciones presidenciales. Para ello contó con respaldo para inversiones muy significativas y desarrolló una estructura institucional como el IAT (Instituto Argentino de Transporte) para facilitar el diálogo con gobernadores, intendentes, empresarios y académicos. El IAT fue creado como espacio para elaborar una planificación del sector, pero enfocado en procesos de corto plazo para maximizar su función político-electoral. Se elaboró el PFETRA (Plan Federal de Transporte), pero los resultados fueron muy acotados y poco rigurosos y operativos. Sólo hubo dinamismo mientras las aspiraciones presidenciales tenían cabida.

En esta etapa se consolida el enfrentamiento con los sindicatos del sector. Como se destacó anteriormente, en el sector aerocomercial, y luego de una fractura con la CGT Azopardo, el gobierno comienza a intervenir promoviendo el surgimiento de liderazgos alternativos. En el sector ferroviario, en el marco del proceso de reestatización, también se redefinió el alcance de las alianzas con los sindicatos. Uno de los primeros desplazamientos es, hacia septiembre de 2012, el de quien ocupaba la

⁴⁶ A pesar que involucró otras cuestiones como la implementación del SUBE o la inversión en Aerolíneas Argentinas.

Subsecretaría de Transporte Ferroviario (Antonio Luna, ligado a La Fraternidad). Hacia 2013, en medio de un paro de maquinistas en rechazo a una política de mayores controles por parte del Estado, el gobierno denunció ante la justicia a Omar Maturano, Secretario General de La Fraternidad y desplazó de la presidencia de ADIF, a José Nicanor Villafañe, también miembro de ese sindicato. En octubre, también fue desplazado de la presidencia de la SOFSE Juan Araya, relacionado a la Unión Ferroviaria (Pérez y Rocca, 2017).

b) Fuerte inversión en ferrocarriles metropolitanos

Como se advirtió anteriormente, el foco del relanzamiento de las políticas de transporte fue el ferrocarril metropolitano. La urgencia para revertir el estado calamitoso de los servicios, tanto de la infraestructura como de los procesos (ITF/UNSAM, 2013; IT/UNSAM, 2014), llevó a la negociación de acuerdos con la República Popular China para la compra masiva de material rodante. Al mismo tiempo, se encararon con fondos propios, obras de recuperación y rehabilitación de vías. Las gestiones tuvieron éxito ya que las primeras formaciones nuevas comenzaron a circular en 2014/2015 que, sumado a los arreglos de vía previstos, habilitaron la introducción de nuevos servicios, acortaron los tiempos de viaje y redujeron significativamente los incumplimientos.

La provisión de material rodante fue facilitada por la introducción de estos requerimientos dentro del Programa de Inversiones Prioritarias (PIP), mecanismo presupuestario introducido en la Ley de Presupuesto de 2010 (Ley 26.546), que permite que ciertas obras ‘prioritarias’ sean consideradas de activos financieros y tengan el tratamiento de ‘adelanto a proveedores y contratistas’. Este recurso de ‘contabilidad creativa’ permitió al Gobierno, no sólo excluir estos gastos del cálculo de déficit (o superávit) presupuestario, sino que permitió, principalmente, excluir estas inversiones de los requisitos previstos en la Ley Nacional de Inversión Pública. Esta situación, más allá de las discutidas ventajas de celeridad, contribuyó a la opacidad de la inversión pública, ya que no permite que se desplieguen las evaluaciones requeridas para garantizar el mayor beneficio público (Carciofi, 2017).

Algunos de los proyectos ejecutados luego de la tragedia de Once son de incorporación de material rodante: el reemplazo de toda la flota de coches eléctricos de las líneas Mitre, Sarmiento y Roca, el reemplazo de toda la flota diésel de las líneas San Martín y Belgrano Sur. Respecto de la infraestructura, el proyecto más relevante fue la electrificación del corredor Plaza Constitución-La Plata (53 kilómetros y 19 estaciones) de la línea Roca por un monto originalmente estimado en US\$ 506 millones, con financiamiento BID. El conjunto de los proyectos relevantes suma 1.969 millones de dólares a los que cabe agregar US\$ 142 millones de remodelación de estaciones en las distancias líneas (en ejecución hasta el año 2016). Si se considera que la inversión para los pasajeros del AMBA se ubicaría en alrededor de US\$ 423 millones anuales⁴⁷, un 20% de la inversión en infraestructura ferroviaria se orientó a usuarios metropolitanos (UNSAM, 2018).

c) Continuación de las estatizaciones y de la innovación institucional multipropósito

La estatización de servicios de transporte fue nuevamente una opción adoptada por las autoridades para revertir el deterioro de los servicios ferroviarios. Con posterioridad al accidente de la Estación Once de la línea Sarmiento se definió la intervención de la línea mientras se disponían las investigaciones pertinentes. Transcurridos unos meses se tomó la decisión de rescindir el contrato de concesión a TBA (operador del servicio) y se creó una nueva Unidad de Gestión Operativa (UGOMS) conformada por los concesionarios sobrevivientes (Metrovías y Ferrovías). Otros dos accidentes en la

⁴⁷ En base a información de la Secretaría de Planificación de Transporte, Ministerio de Transporte y de AFIF.

línea Sarmiento precipitaron su estatización en octubre de 2013 (a cargo de la SOF), mientras las seis líneas restantes continuaron siendo operadas bajo los modelos preexistente (Unidades de Emergencia o Concesiones). En 2014 se disolvieron las Unidades de Gestión Operativas Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) y se reestructuraron los contratos de prestación de los servicios, los cuales quedaron bajo responsabilidad de una de las dos empresas concesionarias remanentes. No obstante, este breve interludio de nuevos contratos de gerenciamiento y concesiones, el Poder Ejecutivo decidió en 2015 la estatización (Ley N° 27.132). En 2013, se crea la empresa Belgrano Cargas y Logística SA, de capital estatal, para operar los servicios de carga en la Línea Belgrano, luego del rotundo fracaso de todos los experimentos de gestión implementados desde 1993 en esa línea.

En Abril de 2015, por medio de la ley 27.132, se crea el *holding* Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE). La dirección y administración de la sociedad FASE está a cargo de un directorio integrado por un representante de la Secretaría de Transporte (designado por el Ministerio), el presidente del directorio de la ADIF, el presidente del directorio de la SOFSE, el presidente del directorio de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, dos representantes de asociaciones sindicales y un representante de los usuarios, estos últimos designados por el Ministerio del Interior y Transporte a propuesta de las asociaciones. FASE tiene las más altas funciones de planificación y coordinación en el sector ferroviario, tanto de pasajeros como de cargas. La Ley surge como respuesta a la promesa presidencial de nacionalizar los ferrocarriles y reconstituir la difunta Ferrocarriles Argentinos, aunque con otras características. La ley introduce la posibilidad del *Open Access* para el ferrocarril de cargas y de pasajeros de larga distancia, pero deja los aspectos operativos concretos a una reglamentación que nunca se emprendió.

La expropiación de Aerolíneas y Austral puso al Estado, nuevamente en un rol clave para la regulación del sector, no necesariamente desde el fortalecimiento de la autoridad de aplicación sino por el peso de Aerolíneas en el mercado aéreo interno.⁴⁸ En cierta medida, los problemas en la fragmentación institucional del sector se vieron reducidos a partir de la gestión estatal de la empresa puesto que la política aerocomercial parece estructurarse en relación con los objetivos estratégicos que dieron origen a la expropiación. Así, la capacidad de articulación entre los distintos organismos con responsabilidades en el sector se encuentra directamente asociada con la “comunidad” entre las máximas autoridades, lo que facilita que puedan desarrollarse distintas acciones de articulación interinstitucional.

La gestión estatal de Aerolíneas Argentinas logró revertir algunos de los problemas que caracterizan las etapas anteriores: a) antigüedad, heterogeneidad e insuficiencia de la flota; b) irregularidad en la operación; c) inadecuación de la flota y d) desprestigio internacional, evidenciado, por ejemplo, en la pérdida de membresía en IATA (International Air Transport Association). A partir de la estatización de la empresa se buscó promover el crecimiento de la operación para promover la conectividad y el empleo. De esa forma, se buscaba incrementar la eficiencia y mejorar el resultado económico. Entre 2008 y 2013 la operación de Aerolíneas Argentinas creció un 61% y aumentó un 28% la frecuencia de vuelo. Se modernizó la flota, bajando la edad promedio de la flota en 12,5 años, y se triplicó el número de equipos operativos. A partir de la estatización de la empresa se incrementó el número de pasajeros en un 57%. En tanto, el resultado económico de la operación seguía siendo deficitario, pero con una importante disminución del mismo (-73%) (Aerolíneas Argentinas, 2015). Como contracara Buseti y Leguizamón (2018) destacan las dificultades, opacidades y, en casos, ocultamiento de información, que expuso y denunció la Auditoría General de la Nación (AGN) durante este periodo para dar su

⁴⁸ Aerolíneas Argentinas concentra entre el 70% y 73% de los pasajeros y, en la medida en que desde 2005 no se celebraban audiencias públicas para la aprobación de nuevos servicios, ningún operador podía ingresar ni, como en el caso de LAN, expandir los servicios (Barbero y Bertranou, 2014).

aprobación a los balances respectivos y a la evaluación completa de los procesos de compras. De hecho, estos autores concluyen que la opacidad de la información limita la posibilidad de hacer una evaluación imparcial del desenvolvimiento real de la compañía tanto de sus ratios económicos como los de sus fundamentos técnico-operativos.

En 2014 se crea el ya mencionado IAT (con fines reales muy cortoplacistas más allá de los enunciados) y en 2015, se crea la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA S.E.) en la órbita de los Ministerios de Interior y Transporte y Defensa, para darle una respuesta definitiva al control de la navegación aérea, aunque en una esfera predominantemente civil.

4. Rasgos del *policymaking* kirchnerista en el sector transporte

A partir de la descripción de las principales decisiones y procesos que en materia de transporte se sucedieron entre 2003 y 2015, presentaremos una serie de rasgos que caracterizan este período. No es pretensión de este trabajo concluir que los rasgos identificados representan o dan cuenta de la forma de hacer política pública en general, por parte de los gobiernos de NK y CFK. Tal cual fue advertido en un comienzo, nuestro interés es el de aportar elementos de juicio para la discusión más amplia sobre la existencia y las características de un patrón de producción de políticas públicas de los dos últimos presidentes argentinos⁴⁹, o de lo que denominamos de manera más directa, el *policymaking* kirchnerista. La discusión sobre un patrón de producción de políticas públicas se nutre y a su vez nutre el debate sobre la dinámica política del momento y sobre las características del sistema político.

Los rasgos que hemos identificado, y que expondremos a continuación, abordan cuestiones sustantivas en cuanto a la elección de destinatarios de política, pero sobre todo, cuestiones asociadas a aspectos procesuales, a modalidades de toma de decisiones o a estrategias más generales de gestión. Estos rasgos se vinculan entre sí y en algunos casos o momentos se refuerzan mutuamente. En el apartado 5 que sigue a éste, cerraremos el trabajo con una discusión preliminar sobre una caracterización global del *policymaking* kirchnerista (al menos, en el sector transporte), a partir de los rasgos identificados anteriormente.

a) Propensión a sostener el consumo ciudadano (o la demanda)

Desde la decisión adoptada por el gobierno de transición en 2002, de congelar las tarifas de transporte urbano (y en especial en el AMBA), los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner sostuvieron el retraso tarifario durante todo el período de gobierno, autorizando sólo leves aumentos por debajo del aumento de los costos de operación o del aumento del costo de vida en general. Esta decisión incrementó paulatinamente los subsidios por compensación tarifaria hasta un nivel muy preocupante para las finanzas públicas. Además, a los subsidios (o compensaciones tarifarias) al transporte urbano, hay que agregar los subsidios al gasoil tanto en el ámbito urbano como interurbano de jurisdicción nacional (hasta 2012) y provincial.

Sobre la reproducción de los subsidios, operaron sin dudas motivaciones políticas en términos de evitar el descontento popular y la caída de la legitimidad electoral, pero también motivaciones sobre la centralidad del sostenimiento del consumo popular como factor de dinamización productiva. En esta decisión incidió también la alianza inicial con todas las centrales sindicales.

⁴⁹ Sobre la noción de patrón de producción de políticas públicas, ver Bertranou e Isuani (2016).

El nivel de las tarifas es una cuestión central para explicar la movilización de los usuarios de servicios públicos. Al mantener congeladas las tarifas incrementándose los subsidios como compensaciones tarifarias a las empresas, se reducen los niveles de conflicto y la visibilidad de otras demandas vinculadas, por ejemplo, con la calidad o frecuencia de los servicios. En el caso del sector ferroviario, las movilizaciones y reclamos vinculados con las interrupciones y demoras en los servicios se multiplicaron a partir de 2007. Sin embargo, la desinversión y los problemas en la calidad de los servicios es anterior.

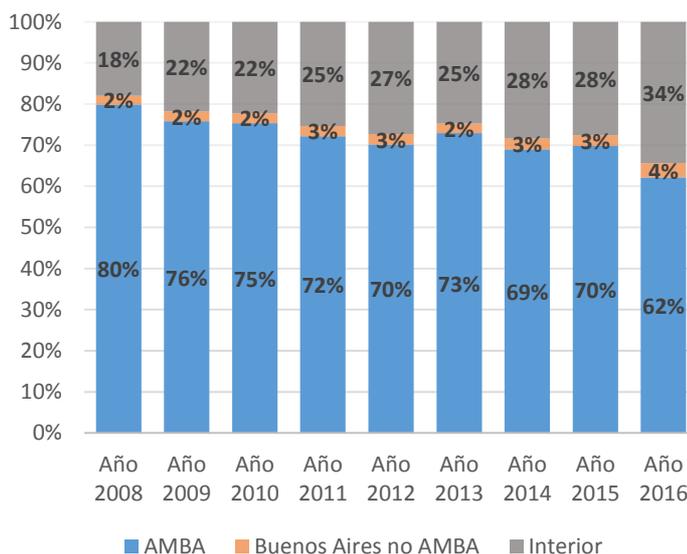
Las compensaciones tarifarias y el incremento del subsidio al gasoil generaron transformaciones en el comportamiento empresario. Dado que dichos subsidios se dirigían a cubrir costos operativos, para las empresas era suficiente mantener los servicios funcionando con la planta vigente de personal contratada, quedando relegados aspectos tales como el aumento de los niveles de eficiencia o de calidad de los servicios prestados.

b) Propensión a atender las necesidades del transporte metropolitano de pasajeros

Como ocurre en muchas políticas, el AMBA es un destino primordial de recursos, por encima incluso de su incidencia poblacional. Como formadora de agenda, la instancia metropolitana supera lo esperable de un aglomerado tan populoso. En el sector transporte esa impronta se reproduce. Los subsidios como compensación tarifaria están fuertemente sesgados hacia el AMBA, incluso más allá de la importancia del transporte urbano metropolitano dentro del transporte urbano general del país (Gráfico 8). En materia de inversión pública, la situación es similar. A una inversión vial en accesos significativa, se le sumó luego de la tragedia de Once, una inversión pública extraordinaria en el transporte ferroviario metropolitano, tal como fue descripto anteriormente.

Más allá de esta atención desproporcionada con fines principalmente políticos, el crecimiento de la inversión no tuvo su correlato en una mejora relativa de los servicios, salvo en lo referido al servicio ferroviario, luego de las inversiones producidas tras el siniestro de Once.

Gráfico 8- Distribución regional de subsidios directos al transporte público automotor urbano de pasajeros como porcentaje del total anual



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transporte

c) Preferencia sobredimensionada por el presente (en desmedro del futuro)

Este rasgo de la dinámica de toma de decisiones del período kirchnerista ha sido mencionado en otros textos más generales o referidos a otras políticas (Levy Yeyati y Novaro, 2012; Gerchunoff y otro, 2016). Independiente de las razones por las cuales este rasgo ha sido mencionado en otros trabajos, nuestro aporte incluye elementos específicos para el caso del transporte y la vialidad. Los elementos que consideramos importantes y que ponen de manifiesto este rasgo tan central en el *policymaking* kirchnerista, son:

i) *Reactividad y efectismo*. Las políticas públicas de transporte se orientaron de manera muy frecuente a objetivos muy inmediatos y más reactivos. Ningún gobierno está exento de esta práctica en la medida en que existen frecuentemente acciones correctivas derivadas de la constatación de algún fracaso o de algunas falencias. El problema es cuando, a falta de previsión y planificación, las acciones responden de manera reiterada a estímulos extremos provenientes de actores externos al proceso decisonal. La alta concentración de las decisiones en el Ejecutivo sumado a la debilidad del Congreso y del sistema de pesos y contrapesos promueve este rasgo.

Las decisiones en materia ferroviaria (luego de los fervientes reclamos populares de 2005 y 2007, y luego del siniestro de Once) son emblemáticas de este proceder reactivo y muchas veces sobreactuado. Las mismas no han configurado una secuencia ordenada conformada por adaptaciones incrementales a alteraciones en el entorno o a requerimientos endógenos. El patrón de decisiones sigue una lógica de períodos de inmovilismo (que acentúa la degradación por falta de mantenimiento y actualización), interrumpidos por reacciones a eventos previsible pero que irrumpen de manera abrupta, o interrumpidos por decisiones cuyos propósitos son inmediatos y de carácter simbólico. La suspensión de algunas concesiones metropolitanas tuvo un carácter reactivo, así como la decisión de reinvertir en infraestructura y equipamiento ferroviario luego del Once. Las nuevas leyes (2008 y 2015) no respondieron a un análisis estructural del sector, sino a necesidades políticas. En el sector aerocomercial se tomaron, al menos, tres decisiones centrales para definir su estructura. Estas decisiones fueron tomadas, sin ningún diagnóstico previo, en respuesta a escándalos de amplia difusión en los medios y a fuertes medidas sindicales. Primero, la creación de la PSA cuando se hizo pública la protección estatal en un caso de contrabando de drogas. Segundo, la creación de la ANAC luego de que se hiciera público el deteriorado estado de los radares para el control aéreo. Tercero, la nacionalización de Aerolíneas Argentinas y Austral en el marco de un concurso preventivo de acreedores y frente a la inminente paralización de las operaciones de las empresas.⁵⁰ El peso de la decisión concentrado en el Ejecutivo (la presidencia y un conjunto de asesores de confianza) y la ausencia de un debate legislativo y del análisis de alternativas de acción puede observarse en que el trámite legislativo para la aprobación de la Ley de Expropiación tuvo una duración de apenas cinco días.

ii) *La ausencia de procesos de planificación*. El sector Transporte carece de ejercicios de planificación, aun parciales o por subsector. Si bien la ausencia de planificación es un rasgo que se arrastra desde los años 80, su presencia en un momento de revalorización simbólica y financiera del estado resulta sintomático. Los denominados planes (sobre todo sectoriales) no superan el hecho de ser meras expresiones de deseos y recopilaciones de posibles obras a ejecutar. En el sector ferroviario, los documentos programáticos desarrollados durante el periodo, como el PLANIFER 2004-2007, el Programa de Obras de 2005, o lo establecido en el Plan Estratégico Territorial (PET) 2008 y 2011, se limitan principalmente a listar una serie de obras consideradas estratégicas, las cuales no son

⁵⁰ En el caso de Aerolíneas Argentina, una situación similar se pudo observar durante el proceso de privatización (Thwaites Rey, 2001).

coincidentes entre sí (Schweitzer, 2014). La falta de planificación incluso promueve que algunas inversiones inutilicen inversiones previas (tal el caso de los coches doble piso del FC Sarmiento, anulados por inversiones posteriores)⁵¹.

Los ‘planes’ tienden a realizarse desde el nivel central, acotado al Poder Ejecutivo y sin participación de los usuarios ni de representantes de intereses regionales. Asimismo, estos ejercicios de planificación tienden a centrarse en un modo (ausencia de una mirada intermodal). El ejercicio encarado en el año 2015 con el PFETRA fue acotado y culminó con un producto meramente descriptivo y general.

iii) *El mantenimiento de los subsidios*. El congelamiento tarifario y los consecuentes subsidios fueron una decisión acertada en una primera instancia de la poscrisis 2002, como se ha señalado anteriormente y responden a una política explícita de fortalecimiento de la demanda y de facilitación de la movilidad de sectores de menores recursos. Su mantenimiento y expansión posterior, sin embargo, estuvieron alimentados por motivos principalmente político-electorales relacionados con el temor a la pérdida de respaldo electoral ante un abrupto incremento tarifario. Es muy posible que haya habido razones para mantener el congelamiento tarifario (y los subsidios) hasta la elección de 2007, cuando el kirchnerismo afirma su condición de fuerza dominante. Una visión asustadiza y cortoplacista explican la no adopción de decisiones tendientes a aliviar las cargas públicas de la creciente incidencia de los subsidios (y de la eventual estimación de su crecimiento futuro a la luz de los niveles crecientes de inflación).

iv) *La creación de instituciones para fines inmediatos y en respuesta a eventos puntuales*. Si bien aludiremos más adelante a la dimensión institucional del *kirchnerismo*, cabe aquí mencionar que su marcado activismo en materia de diseño institucional, aunque no de manera exclusiva, fue utilizado como instrumentos político de corto plazo. Por ejemplo, la creación de la ADIF y la SOF no tuvo ningún análisis previo de envergadura y se produjo en un contexto de posible ‘nacionalización’ ferroviaria y de cambios en la gobernanza política del sector. El derrotero de estas organizaciones muestra desorden institucional y escasas capacidades de gestión. La (re)creación de FA en 2015 se entiende desde un nuevo y coyuntural discurso ‘nacionalizador’, pero sin alterar las bases institucionales de la gestión pública y privada. Esta pseudo ‘nacionalización’ se anunció junto a la decisión de encarar un proceso de mayor competencia en el transporte ferroviario de cargas (*Open Access*), decisión (nunca implementada realmente) que no contó con un ningún análisis previo que la justificara. El manejo pendular y desorganizado del Belgrano Cargas, con la miríada de empresas y sociedades creadas para su operación, responde a necesidades inmediatas y no a una política general en materia de cargas. Aunque sea un dato menos relevante, durante la gestión de Randazzo, los nombres de las Sociedades del Estado ferroviarias cambiaron dos veces, pasando por la denominación Trenes Argentinos. El IAT es creado como plataforma política de Randazzo, pero sin un sentido institucional analizado previamente y sostenido en el tiempo. Las nuevas organizaciones del sector aerocomercial sufrieron inexplicables modificaciones, en especial en lo referido al control de la navegación aérea (salida y reingreso a la Fuerza Aérea y creación de la EANA S.A.). Entretanto, el traspaso de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables al Ministerio de Economía no tuvo ninguna explicación institucional.

d) Preferencia por el presupuesto y el gasto público (frente a políticas de regulación o promoción)

Lo que este sector de política pública muestra, es que el *kirchnerismo* no pareció sentirse cómodo desarrollando políticas públicas sino a través del gasto público. Esta preferencia tiene explicaciones ideológicas, centrada en modalidades de gestión estatal que veremos luego. Esto merece algunos señalamientos. Fortalecer la capacidad recaudatoria del estado es una señal positiva a la hora de

⁵¹ Los autores agradecen a Jorge Sánchez por este señalamiento.

desarrollar políticas públicas inclusivas y es, en sí misma, un indicador sustantivo de capacidad estatal. En contraste, el aumento en los recursos no implica un desempeño más efectivo.

Las herramientas de gestión con las que cuenta un gobierno no se reducen a lo que puede hacer con su presupuesto (su Organización o su Capacidad de Compra, siguiendo la tipología de recursos de Hood, 1997). Y más aún, en un área como la del transporte donde la actividad privada es significativa y donde los requerimientos de inversión son de gran escala. ¿Cuál es el límite razonable del financiamiento público, tanto para operaciones como para inversiones? Depende esto de las preferencias por un modelo de estado, del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, de las propias tradiciones estatales en las políticas públicas y de la trama de señales e incentivos para la inversión privada.

En cierta medida, la caracterización de todo el período muestra que se constituyó lo que podría denominarse una doble ventanilla: por un lado, el Estado financiaba (y ejecutaba) obras de infraestructura o compraba equipamiento necesario para la prestación de los servicios; por otro, compensaba a las empresas a través de distintos subsidios. Durante las primeras etapas analizadas, si bien los operadores de los servicios siguieron siendo concesionarios privados puede considerarse que el Estado pasó a ser un co- gestor de esas operaciones. Las responsabilidades de los operadores de los servicios y líneas divisorias entre operador y regulador se volvieron difusas en un contexto en el que, además, se estaban renegociando los contratos.

El kirchnerismo expandió el presupuesto para subsidios y operaciones y aumentó, aunque ineficientemente, la inversión pública. Pero subestimó otros instrumentos, tanto para la mejora de las prestaciones, como para el desarrollo de infraestructura. La actividad regulatoria fue débil: las concesiones heredadas en todos los sectores fueron ‘emparchadas’, pero no se revisaron de manera de hacer más eficiente, efectiva y sostenible la prestación de los servicios (y esto abarca tanto las rutas, como los ferrocarriles o la draga); la fiscalización ha sido una función mal implementada, más allá de la idoneidad de algunos cuerpos de funcionarios; la elaboración de normas y la certificación de procesos y productos fueron actividades subvaluadas; el fomento de la actividad privada (en temas aerocomerciales, marítimos, o incluso, en materia ferroviaria de cargas) fue deficiente y la promoción del desarrollo de infraestructura a partir de acuerdos público-privados fue nula, más allá del análisis de las ventajas o limitaciones de este instrumento. En síntesis, el kirchnerismo desplegó una mirada restringida de los instrumentos públicos a su disposición, en un área que es muy rica en posibilidades.

e) Preferencia por la operación estatal (ante problemas suscitados)

Este punto se conecta directamente con el anterior. Ante las limitadas inversiones por parte de los operadores, las dificultades operativas, la inviabilidad de los servicios o los accidentes, la respuesta fue incrementar la participación estatal. Como pudo verse en las secciones anteriores, la elección de la alternativa por la estatización de los servicios pareció ser más una última opción. Se trató de un último recurso cuando ya no resultaba posible seguir sosteniendo la prestación privada o cuando la visibilización de algún hecho generaba un alto nivel de conflictividad.

Inicialmente, se intentó implementar distintas medidas orientadas a sostener la prestación privada como la transferencia de recursos para cubrir gastos operativos, la realización de obras o la búsqueda de socios nacionales, cuando la situación en las empresas resultaba apremiante. Al igual que en la década del '90, la decisión por reformar la modalidad de gestión fue una respuesta apresurada al “fracaso” del modelo vigente, pero sin analizar causas ni posibles respuestas. Sostener los niveles de empleo en las empresas pareció ser la única constante en estas decisiones.

Algunos problemas de gestión tuvieron que ver con: marcos regulatorios incompletos, incentivos mal orientados, incumplimientos contractuales y de normas en general, bajas capacidades de fiscalización o la insuficiente inversión. Frente a estos problemas, así como algunos años atrás se decidió privatizar los servicios, ahora se definió su estatización. No obstante, la continuidad es que la respuesta pareció ser siempre la misma: ahora estatizar, antes privatizar. ¿Qué capacidades tenía el Estado para hacerse cargo de la prestación de estos servicios? ¿De qué forma se podía salir de esos esquemas predatorios que se habían enquistado y consolidado? Las adecuaciones regulatorias, el pleno ejercicio del poder de policía, la sanción por los incumplimientos efectivos de los que se tenía registro, la búsqueda de nuevos proveedores o la negociación, no fueron alternativas adoptadas. La estatización en los casos extremos, resultó ser la opción más inmediata y efectista, aunque la estructura estatal no estuviera preparada para ello.

El kirchnerismo terminó por adoptar esta modalidad sin analizar claramente las raíces de los problemas ni las posibles soluciones. Los ejemplos son numerosos: Aerolíneas Argentinas, SOF, ADIF, Belgrano Cargas. Salvo el caso de AA, que ostenta algunos logros importantes (acompañados también de prácticas de ineficiencia, imprevisión y falta de transparencia), los demás casos muestran problemas importantes en la gestión como con la SOF, y hasta retrocesos, como en el caso de la empresa Belgrano Cargas y Logística. En todos estos casos, la gestión ha carecido del perfil profesional requerido, observándose en la ausencia de planes de negocios mínimamente aceptables.

La actuación en estos casos, la estatización por ‘colapso de los servicios’, tiene sus antecedentes en concesiones o privatizaciones en donde el rol del Estado es confuso o cómplice de las empresas operadoras. El Estado deja de cumplir su rol de planificador, inversor, regulador y fiscalizador, generando también vínculos que desnaturalizan la debida relación, y haciéndose cómplice del deterioro de los servicios, para luego denunciar a las empresas y al instrumento de gestión (concesión o privatización) y tomar el control empresarial, con resultados luego muy mediocres. Esta práctica se asocia a lo que hemos mencionado anteriormente acerca de los largos períodos de inmovilismo en las decisiones (regulaciones, mantenimiento, inversión), abruptamente interrumpidos por decisiones ‘reactivas’ que intentan tardíamente revertir el deterioro.

f) Despliegue de una matriz de apropiación ilegal de recursos a gran escala

El incluir alusiones a la corrupción en las políticas públicas conlleva riesgos. En primer lugar, existe cierta naturalización del fenómeno de la corrupción a la luz de la constatación de su vigencia (no siempre bien documentada) a lo largo de los años. Esto lleva a considerar la apropiación ilegal de recursos públicos como un fenómeno general, presente en todo momento y, por lo tanto, imposible de ser atribuido a ningún gobierno en particular. En segundo lugar, la corrupción ha sido objeto de un tratamiento muchas veces distorsionado, haciéndola responsable de todos los males de la administración pública. Es indudable que altos niveles de corrupción afectan la eficacia, eficiencia y equidad de la acción pública, pero estos efectos pueden ser también y principalmente, productos de otros males o circunstancias tan o más relevantes, que han sido materia de tratamiento en este trabajo: la falta de planificación o previsión, la falta de capacidad, la captura del estado o la existencia de contextos conflictivos. Finalmente, los académicos generalmente no cuentan con evidencias de primera mano que describan los procedimientos delictivos, debiendo recurrir a fuentes secundarias cuya validez no siempre puede garantizarse.

Con todos estos antecedentes, entendemos no obstante que a partir de diversas fuentes es posible admitir que durante el período kirchnerista se estructuró explícitamente un sistema de extracción de recursos públicos asociados a la operación de servicios de transporte ferroviario (principal, aunque no exclusivamente) y a la obra pública vial. Numerosas fuentes secundarias sostienen esta aseveración,

la cual ha tenido y tiene actualmente un tratamiento judicial sin precedentes. El accionar del ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime y de su secretario privado Manuel Vázquez, ha sido documentado por Lavieri (2011 y nueva edición), y si bien los abundantes e-mails que muestran las negociaciones incompatibles con la función pública no han sido admitidos como prueba en sede judicial, las distintas denuncias que pesan sobre Jaime han sido objeto de resoluciones judiciales que se encuentran firmes. El encarcelamiento de Ricardo Jaime por dádivas (a partir de su relación con el Grupo Cirigliano y sus empresas TBA y TEBA), se suma a la sentencia confirmada en la Cámara de Casación por administración fraudulenta que deriva en el siniestro de Once (junto al ex Secretario Juan Pablo Schiavi y al empresario Claudio Cirigliano).

En cuanto a la obra pública vial, los antecedentes de cartelización de empresas y de los sobrepuestos resultantes, ameritaron opiniones de organismos internacionales y estuvieron en el eje del distanciamiento del ex Ministro de Economía Roberto Lavagna en el año 2005. Sin embargo, con las denuncias de operaciones fraudulentas en favor de empresarios asociados al entorno presidencial, en las que incluso se detectan operaciones de retorno a favor de las propias empresas de la familia Kirchner (por la vía de alquileres y otros pagos), la magnitud de este sistema de exacciones cobra una notoriedad inusitada. Existen elementos de juicio que podrían apoyar parte de este circuito, si se constata que la magnitud de la inversión vial en el período, no se ve reflejada en un incremento proporcional de la infraestructura. Esta brecha puede explicarse por los altos costos (sobrepuestos), por el desvío ilegal de recursos (obras no concluidas), así como por la asignación de fondos de Vialidad Nacional para obras municipales (Sánchez y Fiadone, 2018).

Las denuncias han seguido un curso favorable con la llegada del nuevo gobierno, y ponen en evidencia un fenómeno que difiere cuali y cuantitativamente del registrado en períodos anteriores. La existencia de connivencia entre grupos empresariales y el Estado en la obtención de contratos de obra pública, con el consiguiente retorno a los gestores, no es nueva. Pero si bien puede ser un fenómeno estructural, careció de la masividad (recursos) y del grado de organización y coordinación *desde* el Estado y en beneficio de nuevos conglomerados ‘amigos’, como lo observado en el período kirchnerista.

g) Propensión al mantenimiento de bajos niveles de institucionalización

Las gestiones de NK y CFK se caracterizaron por propender al mantenimiento de bajos niveles de institucionalización de reglas, poderes públicos, organismos, procesos y capacidades. A continuación, exponemos algunas de estas manifestaciones:

i) *Poco interés en la creación de nuevas reglas de juego.* La situación de la normativa que regula los distintos modos es muy diferente, aunque en todos los casos se observa una necesidad de actualización y, fundamentalmente, de racionalización normativa. En el modo de autotransporte la desactualización de la normativa es la más marcada, ya que las reglas no han variado sustantivamente desde hace prácticamente un cuarto de siglo. En ese contexto, se aprueban distintas resoluciones que responden a cuestiones particulares que no están contempladas (o quedaron desactualizadas) en el marco normativo. Esta situación favorece la fragmentación normativa, generando superposiciones, zonas grises y vacíos legales. A esta misma situación se ha llegado en el sector ferroviario en el que se han creado muchas normas orientadas a una reestructuración del sector, pero los estándares técnicos corresponden a mediados del siglo pasado. Por su parte, en el modo aerocomercial se ha avanzado en la revisión de normativa tendiente a ajustarla a los estándares internacionales, pero no se ha podido reformar el Código Aeronáutico, que data del año 1967.

ii) *Ausencia o debilidad de la fiscalización y el control sectorial.* Las distintas agencias diseñadas para ejercer estas funciones a nivel sectorial, han tenido una escasa autonomía de las autoridades gubernamentales y una escasa participación en los procesos de renegociación contractual, así como en la definición de modalidades alternativas de gestión y operación. Al mismo tiempo, debe señalarse la fuerte injerencia de la unidad política rectora en el sector (Secretaría de Transporte en el primer período) y de estas unidades (en Ministerio de Planificación en parte del segundo período y Ministerio de Interior y Transporte, en el tercero), así como de otros liderazgos cercanos a la figura presidencial. Las funciones y atribuciones cambiaron frecuentemente, así como la naturaleza de algunas de sus acciones (por ejemplo, el caso de la CNRT y la gestión de subsidios al transporte automotor o del OCCOVI construyendo obras viales). Los Informes de la AGN destacan las debilidades de las funciones de fiscalización, siendo otros organismos aludidos la AGP y la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Este aspecto, que tiene antecedentes en el período anterior, se enmarca en un proceso de desprofesionalización creciente en el sector transporte, que ha llevado a facilitar la ocupación de la Secretaría por parte de intereses sectoriales, como ya ha sido mencionado en cuanto a la participación sindical.

iii) *Bajo nivel de injerencia de otras instituciones (v.g. Poder Legislativo y gobiernos subnacionales) en los procesos de toma de decisiones.* Las transformaciones institucionales y de los cambios en la operación, así como en las condiciones de prestación de los servicios suele resolverse en el Ejecutivo Nacional. Los gobiernos subnacionales, fuertemente afectados en términos de la conectividad regional y el comercio, no suelen intervenir en dichos procesos decisorios. Dos procesos marcan la excepción respecto de la participación del Poder Legislativo: la estatización de Aerolíneas Argentinas, en un contexto político muy particular, y la estatización de los ferrocarriles. No obstante, la premura en la aprobación de estas leyes, principalmente en el segundo caso, genera cierta incertidumbre sobre el debate y el análisis de alternativas.

iv) *Debilidad de mecanismos de peso y contrapeso.* Si bien los problemas de *accountability horizontal* del presidencialismo argentino exceden el período analizado, los rasgos de esta debilidad afectaron la dinámica del proceso de política pública en el sector transporte. Junto a sus restricciones como denunciante, la AGN enfrenta un inadmisibles juego de ocultamiento y negación por parte de las oficinas a las que se pide información e, incluso, como en el caso del sector aerocomercial marcos que la excluyen en su rol de control (durante el período en que Aerolíneas Argentinas esta privatizada). En los informes publicados son frecuentes las referencias a los retrasos en el envío de información por parte de los organismos y agencias con responsabilidades en el sector. Asimismo, en varias ocasiones se destaca la poca confiabilidad de la información, a partir de las diferencias y contradicciones identificadas. Los informes de la AGN han sido muy críticos respecto de la situación del transporte ferroviario, la gestión de los subsidios, la ejecución de obras de infraestructura vial y ferroviaria, así como también han identificado una serie de importantes deficiencias en los controles a los concesionarios. Los informes y recomendaciones realizadas por el organismo de control externo sólo fueron retomados por algunos miembros de la oposición o por la Bicameral de Seguimiento de las privatizadas para solicitar informes de actuación. Sin embargo, no se han producido modificaciones de conductas ni cambios importantes en las instituciones y/o procesos de gestión. El impacto de los informes ha sido reducido, en términos de la capacidad para revertir las situaciones observadas, muchas veces producto del tiempo que transcurre entre la publicación del informe y los hechos relevados. Una excepción a esta regla, es la convocatoria a la AGN para la realización de un informe especial sobre la situación de Aerolíneas Argentinas y Austral en el proceso de estatización.

v) *Despliegue de esquemas de gestión de emergencia.* En el sector ferroviario, las innovaciones institucionales de emergencia comenzaron a gestarse desde 2004, a partir de la rescisión del contrato de la ex línea San Martín al Grupo Metropolitano. En ese momento se creó la Unidad de Gestión

Operativa Ferroviaria de Emergencia SA (UGOFE) con el propósito de garantizar la continuidad del servicio.⁵² La UGOFE quedó conformada por las otras empresas concesionarias de servicios ferroviarios en el área urbana de Buenos Aires: Metrovias SA, Ferrovías SA y TBA SA. Esta unidad de emergencia fue creada con carácter transitorio y dependencia funcional de la Secretaría de Transporte. En 2007, producto de un conjunto de incidentes en la Estación Constitución, se definió la rescisión de los contratos de las otras dos líneas del Grupo Metropolitano: Roca y Belgrano Sur. El carácter excepcional de la UGOFE hizo que no contara con un régimen de control específico: no le eran aplicables las penalidades previstas para las concesionarias ni estaba sujeta a los mecanismos de control interno del sector público. Con posterioridad al accidente de la Estación Once se creó una nueva Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento SA (UGOMS) conformada por los concesionarios sobrevivientes del período (Metrovias y Ferrovías). Nuevamente se apelaba a un “remedio excepcional” como forma de asegurar la regularidad y continuidad de los servicios. Otra unidad de este tipo fue creada para gestionar las cargas del ramal Belgrano. Ante intentos fallidos de concesionar se cedió el servicio a la empresa Belgrano Cargas SA, propiedad casi exclusiva de la Unión Ferroviaria. Ante el deterioro del servicio, se realizó un llamado a licitación para incorporar nuevos accionistas. En 2006, al quedar desierto el llamado, se declaró la emergencia económica del servicio y se adjudicó una gestión de emergencia a una nueva SA: la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA). La misma estuvo integrada por sindicatos, un grupo de empresarios chinos y las empresas Roggio, SOCMA y EMEPA (Ferroviarias). La falta de reactivación del servicio obligó a la intervención del Estado y a su posterior estatización.

5. Recapitulación

En este apartado final, y todavía de manera preliminar, propondremos algunas reflexiones en clave de evaluación, comparación y recapitulación de este período, y siguiendo los desarrollos presentados con anterioridad. Vale recordar que este trabajo se centra en un área de políticas públicas, por lo que no es posible extrapolar conclusiones a otras áreas.

Los elementos de juicio recabados sobre el desempeño de los gobiernos de NK y CFK en materia de transporte, permiten entrever un perfil de proceso de producción de política pública, que hemos caracterizado a través de los rasgos descritos en el punto anterior. Estos rasgos dan cuenta de un proceso de toma de decisiones fuertemente caracterizado por el cortoplacismo, la reactividad, la desinstitucionalización, la discreción en el manejo de los recursos, la renuncia al desarrollo de capacidades y actores autónomos, y la concentración de las decisiones.

Estos rasgos nos permiten preliminarmente, calificar el *policymaking* kirchnerista en esta área de política pública como ‘*presentista*’, a saber, apegado a la inmediatez y a la concentración de instrumentos para garantizar el manejo del momento.

En lo que sigue, intentaremos tímidamente avanzar hacia un encuadre conceptual y empírico de esta caracterización, buscando generar debate sobre las prácticas de producción de políticas públicas en la Argentina.

a) Continuidades y discontinuidades

La revisión de este período tan significativo de la historia argentina reciente, puede derivar en identificar sólo su originalidad o su ‘discontinuidad’ con el pasado. El trabajo ofrece elementos de

⁵² Inicialmente definida como una medida transitoria hasta que se vuelva a concesionar el servicio.

juicio que apoyan la existencia de rasgos propios del kirchnerismo, independientemente de contra qué parámetro se los evalúe, sea exógeno o endógeno. Pero al mismo tiempo, y más allá de estas evidencias, es necesario marcar las ‘continuidades’ o las similitudes del *policymaking kirchnerista* en relación con los antecesores e incluso ahora, con sus sucesores.

De las particularidades ya nos hemos ocupado. El período *kirchnerista* muestra un proceso de toma de decisiones mucho menos ordenado que el de los años 90. Si bien con Menem no hubo prácticas sistemáticas de planificación, las decisiones tuvieron un grado de organización y articulación mayor, en la medida en que un hilo conductor vinculaba de manera sistemática a todas ellas. El *kirchnerismo* ha sido más reactivo y efectista y menos institucionalizante, pero más preocupado por el consumo popular y por sus efectos electorales que el *menemismo*.

Lo que es necesario destacar son las continuidades, no sólo con el pasado sino con la gestión Cambiemos. Existen elementos que podrían caracterizar a la forma de hacer políticas públicas más allá de los gobiernos: la falta de planificación y previsión, la toma de decisiones sin un riguroso análisis previo de prioridades, alternativas y sus efectos (en la actualidad, el proyecto RER o del Puerto de Buenos Aires), el deterioro de las capacidades estatales, la propensión a tomar decisiones con efectos de corto plazo y la ausencia de instituciones políticas (legislativas, burocráticas, de control) que estabilicen los incentivos de toma de decisiones con foco en el mediano y largo plazo. Las continuidades pueden observarse en parte a partir de la escasa transformación del marco institucional que da pie a la producción de políticas públicas, siguiendo entre otros, el análisis neoinstitucionalista de Tommasi (2010). El período actual de Cambiemos ofrece sin embargo algunas discontinuidades, principalmente vinculadas a una mejora de la institucionalidad y de la transparencia en la obra pública.

b) La caracterización desde marcos conceptuales

Un desafío importante es el de enmarcar el *policymaking kirchnerista* en modelos explicativos sobre la toma de decisiones, considerando especialmente el caso de los países emergentes. Este desafío está todavía en proceso, pero es posible adelantar algunos caminos emprendidos. Los distintos modelos explicativos del proceso de políticas públicas permiten identificar dimensiones claves y ofrecer una explicación acerca de la dinámica decisional y su secuencia, considerando de manera especial, el rol que van asumiendo los distintos estamentos políticos y gubernamentales. Sin embargo, ningún modelo o marco explicativo puede contener la variedad de expresiones interactivas, así como la misma realidad puede enriquecer estos modelos a partir de nueva evidencia.

El artículo de Brill Mascarenhas y Post (2014) sobre la dinámica de crecimiento de los subsidios a los servicios públicos, introdujo el concepto de *blame-avoidance*, a partir del trabajo de Weaver (1999). El concepto sugiere que la motivación principal que tienen los tomadores de decisiones en el proceso de políticas públicas es la de evitar asumir la culpa por los perjuicios que una decisión que afecta a determinados colectivos, principalmente por el impacto electoral que esto acarrearía. Incluso, es posible que los gobiernos desarrollen un aprendizaje técnico y político para evitar los fracasos y la asunción de culpas (Howlett, 2012). Una perspectiva más general sobre los gobiernos de NK y CFK en el ámbito del transporte lleva a pensar que la propensión al presente, el ‘momento’ vigente, a través de activas estrategias decisionales diversificadas, según el contexto. En ese sentido, se encuentran tanto estrategias de tipo *blame-avoidance*, como de los otros dos tipos mencionados por Weaver: *credit-claiming* (búsqueda de ‘crédito’ por lo ‘bueno’ producido a determinados públicos, como en el caso del relanzamiento de la inversión ferroviaria post-2012), y *good policy* (apego a ‘buenas’ políticas, más allá de los créditos resultantes, como es en parte en la etapa inicial de los subsidios y las renegociaciones tarifarias).

Otra línea de análisis es la que desarrollan Mayntz y Scharpf (1975) con la distinción entre políticas reactivas y proactivas. En este esquema de análisis, los gobiernos de NK y CFK fueron prolíficos en políticas reactivas, como lo hemos señalado anteriormente, aunque cabe aclarar que las continuidades en los estilos de política pública están siempre presentes en la Argentina.

Cabe también discutir sobre las propias características de los países emergentes en cuanto a sus procesos de formulación e implementación de políticas públicas. La existencia de múltiples ejemplos de lo que Andrenacci y Bertranou (2017) denominan ‘*mismanagement*’, incluyen prácticas y rasgos que se despliegan en todo el proceso de las políticas. En ese sentido, la caracterización del período *kirchnerista* se asienta en rasgos que son comunes en Argentina y en otros países emergentes, y que incluye cuestiones como los estilos de gobierno cortoplacistas, debilidades en la capacidad política y organizacional de las agencias estatales, la fuerte presión externa y la volatilidad y fragilidad económica, rasgos que, en su conjunto, imprimen una orientación a la toma de decisiones cercana a la descrita en este trabajo (Bertranou, 2018). Sobre estas características seguiremos ahondando.

Finalmente, en esta breve reseña de perspectivas analíticas, mencionaremos un abordaje interesante pero que puede ofrecer también algunas complicaciones debido al carácter multifacético del concepto principal: el populismo o los estilos de gobierno populistas. Existen distintos aportes, entre ellos el reciente de Peruzzotti (2017) que describe los rasgos del populismo en el gobierno y su práctica de hibridación institucional y de anulación de aquello que puede implicar intermediaciones en la identificación entre el liderazgo político y los ciudadanos, a saber, poderes intermedios como los tribunales, la burocracia y los partidos. El análisis desde el populismo necesita más elementos de juicio que los señalados, pero la orientación hacia el corto plazo en los estilos populistas representa un interesante punto de referencia.

c) La caracterización desde parámetros propios

Otra línea de análisis es la evaluar el *policymaking kirchnerista* a partir de sus propios objetivos y parámetros. En ese sentido, el análisis debe partir de los compromisos no sólo sustantivos o programáticos (que no fueron numerosos, como es habitual en las campañas), sino instrumentales y sobre la dinámica de actuación estatal. Algunos de estas expectativas fueron las siguientes:

- La construcción de una ‘normalidad’ tanto en la política, como en las políticas públicas.
- Un rol más activo del Estado en la regulación y producción de la vida cotidiana (presupuesto, inversión, intervención activa, normas).
- La revalorización de la planificación pública.
- La protección de los intereses de los sectores más postergados.

El cumplimiento de estas expectativas fue muy parcial, y cabe entonces analizar las fuentes de esta brecha, sean éstas de carácter estructural o de carácter coyuntural, asociadas a las características del *policymaking kirchnerista*.

Bibliografía

Aerolíneas Argentina (2010). *Informe de Gestión Período 2010*. Grupo Aerolíneas Argentina.

Aerolíneas Argentinas (2009). *Informe sobre el Estado de la Empresa*. Grupo Aerolíneas Argentina.

Aerolíneas Argentinas (2015). *Informe de Gestión*. Grupo Aerolíneas Argentina.

AGN (2012), Informe de Auditoría sobre Hidrovía, Actuación N° 342/09, Gerencia de control de entes reguladores y empresas prestadoras de servicios públicos.

Álvarez, Daniel (1996), *Privatización y desregulación en el sector portuario argentino: su impacto en el espacio urbano y regional*, mimeo.

Andrenacci, Luciano y Julián Bertranou (2017). “Mismanagement in developing countries”. Documento presentado en la conferencia de la Internacional Public Policy Association, Singapur.

ASAP (2014). *Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte*. Asociación Argentina de Presupuesto: Buenos Aires.

Ayub, Sabrina; Dequino, Diego (2011). *La transparencia en los subsidios al sector privado: hallazgos y recomendaciones sobre los casos de transporte, gas y alimentos de consumo masivo*. Documento de Trabajo N°62. CIPPEC: Buenos Aires.

Barbero, José; Bertranou, Julián (2014). “Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte”. En: Acuña, Carlos (comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Barbero, José; Castro, Lucio; Abad, Julieta y Szenkman, Paula (2011). *Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario*. Documento de Trabajo N°79. CIPPEC: Buenos Aires.

Bertranou, Julián (2018), “Political and bureaucratic restrictions on quality policymaking in Argentina. Evidence from recent transport policies”, Workshop IPPA, Pittsburgh, 26/28 junio.

Bril Mascarenhas, Tomás; Post, Alison (2014). “Policy traps y subsidios al consumo. La política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014”. En: Revista Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, vol. 54, N° 213, setiembre-diciembre 2014 (pp. 171-202).

Buseti, Daniel; Leguizamón, Carlos (2018). “El transporte aerocomercial”. En: IT-UNSAM (2018). *Evolución reciente y desafíos del transporte en Argentina*. Buenos Aires.

Carciofi, Ricardo (2017), “El enigma de las prioridades en la Inversión Pública”, en *Alquimias Económicas*, marzo.

Castro, Lucio; Szenkman, Paula (2011). *Políticas de transporte de calidad para la equidad: No te subas tan rápido al SUBE*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°101. CIPPEC: Buenos Aires.

Castro, Lucio; Szenkman, Paula (2012). *El ABC de los subsidios al transporte*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°102. CIPPEC: Buenos Aires.

Damill, Mario; Frenkel, Roberto; Maurizio, Roxana (2007). “Macroeconomic policy changes in Argentina at the turn of the century”. En: Novick, Marta, et.al. (2007) *In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact*. Research Series, 114. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- Etchemendy Sebastián y Garay Candelaria (2011). “Between Moderation and Defiance: The Kirchners’ Government in Comparative Perspective (2003-2008)”. En: Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.) *Latin America’s Left Turn: Causes and Implications*. Cambridge University Press.
- Etchemendy, Sebastián (2013), “La ‘doble alianza’ gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas, en Acuña, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI.
- Frenkel, Roberto (2006). “Las perspectivas de las políticas macroeconómicas en América Latina a mediados de 2006”. En: Iniciativa para la Transparencia Financiera, Lectura n° 18. Buenos Aires.
- Gerchunoff y otro (2016), *La economía política del kircherismo*, Buenos Aires, Fundación Ebert.
- Hood, Christopher (1997), *The tools of Government (Public Policy and Politics)*. Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael (2012), “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making”, *International Political Science Review*, 33(5), 539-555.
- ITF/UNSAM (2012), *Informe Final del Foro de ferrocarriles metropolitanos. Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*, San Martín, PBA.
- Kohon, Jorge (2018). “El transporte ferroviario”. En: IT-UNSAM (2018). *Evolución reciente y desafíos del transporte en Argentina*. Buenos Aires.
- Lavieri, Omar (2011). *El ReKaudador*. Buenos Aires: Planeta.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los Caballos del Rey*. Prometeo: Buenos Aires.
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (2011) *Latin America’s Left Turn: Causes and Implications*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven; Murillo, María Victoria (2002). *The Politics of Institutional Weakness. Argentina Democracy*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Levy Yeyati, Eduardo y Marcos Novaro (2012). *Vamos por todo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Liatis, Roberto, Fiadone, Rodolfo, Piccirillo, Juan, Sánchez, Jorge y Toppazzini, Carlos (2015). *Historia de la logística en la Argentina. Desde la época prehispánica hasta 1914*. Buenos Aires: Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad (C3T) de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Avellaneda.
- López, Andrea; Forcinito, Karina (2005). “Capacidades estatales en la provisión y regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina” (mimeo).
- Lowi, Theodore (1967/1996) “Políticas Públicas: estudios de caso y teoría política”. En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La hechura de las políticas*. México DF: Porrúa.
- Maillet, Antoine (2015), “Más allá del ‘modelo’ chileno: una aproximación multi-sectorial a las relaciones Estado-mercado”, *Revista de Sociología e Política*, v. 23, n. 55, pp. 53-73.
- Mayntz, Renate y Fritz Scharpf (1975) *Policymaking in the Federal Republic of Germany*, New York: Elsevier.
- Murillo, María Victoria (2009). *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*. Nueva York: Cambridge University Press
- Novaro Marcos, Cherny Nicolás, Feierherd Germán (2008). “Capacidades presidenciales y gobernabilidad democrática en Argentina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional Calidad de la Democracia en América Latina, México.

- Olivieri, Julieta (2012). “*La política de inversión pública nacional, desde una óptica presupuestaria, durante el período 2003/2010: el desempeño de los principales organismos ejecutores*”. Tesis Maestría en Administración Pública (FCE-UBA). Julio 2012.
- Pérez, Verónica (2014). “Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010”. En: *Revista Transporte y Territorio*, núm. 11. UBA: Buenos Aires.
- Pérez, Verónica (2015), “Las vías de la transición. Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2010)”, *Documentos de Trabajo del IT N° 2*, UNSAM.
- Pérez, Verónica; Rocca, Mariela (2017). “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?”. En: *Revista Temas y debates*. 2017, n.33. Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario.
- Peruzzotti, Enrique (2017), “El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal”, *Revista de la SAAP*, Vol. 11 (2), 213-225.
- Pierson, Paul (1993), “When effect becomes cause”, *World Politics*.
- Sain, Marcelo (2011). “Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009)”. Ponencia presentada en el V Encuentro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organizado por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasilia, Brasil, 13-15 de mayo de 2011.
- Sánchez, Jorge (2007). *Transporte Público Automotor de Pasajeros en la Argentina*. Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T), Secretaría de Extensión Universitaria (U.T.N.). Buenos Aires: UTN.
- Sánchez, Jorge (2017). *El mercado doméstico de transporte interurbano de pasajeros*. AGN.
- Sánchez, Jorge y Fiadone, Rodolfo (2018), *Política y seguridad vial*, capítulo del informe UNSAM sobre Políticas de transporte entre 2002 y 2015.
- Schweitzer, Mariana (2014). “Políticas ferroviarias en la Argentina. Planes y proyectos en la primera década del Siglo XXI”. En: *Revista Transporte y Territorio*, N° 10, Instituto de Geografía, UBA. Buenos Aires. ISSN 1852-7175.
- Serafinoff, Valeria (2011). *Concesión y Regulación de Redes Viales en Argentina. La implementación de dos modelos regulatorios en el marco de perspectivas enfrentadas sobre el rol del Estado*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Thwaites Rey (2001) “Alas Rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas”. Buenos Aires: Temas.
- Tommasi, Mariano (2010), “Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno)”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199 pp. 391-42.
- Wainfeld, Mario (2016). *Kirchner. El tipo que supo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weaver, Kent (1986). “The politics of blame avoidance”, *Journal of Public Policy* Vol. 6, No. 4 (Oct. - Dec., 1986), pp. 371-398.
- Zelaznik, Javier (2007). “Building the New out of the Old? Politics and Economy under Kirchner” Trabajo presentado en el workshop *Modern Market and Traditional Politics*, Latin American Centre, Universidad de Oxford. Jornada realizada el 4 de junio de 2007.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INSTITUTO DEL TRANSPORTE

AÑO 2018

*El policymaking 'presentista' del
kirchnerismo
Elementos de juicio a partir del análisis del
sector Transporte*

IT

**INSTITUTO DEL
TRANSPORTE**



**UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN**