

## Subsidios y acumulación privada en el transporte ferroviario metropolitano de Buenos Aires, 2003-2010

### Introducción: contexto, pertinencia y objeto de la investigación.

El período contenido entre los años 2002-2010 presentó una recuperación de la actividad económica tras la crisis de la convertibilidad que detonó la rebelión popular de diciembre de 2001, y que acabó en el fin de la paridad cambiaria en el año 2002. Así como esta crisis, en la posconvertibilidad las explicaciones acerca de las principales tendencias macroeconómicas tuvieron como uno de sus ejes centrales el análisis de las políticas del Estado nacional argentino. Con el avance del período se multiplicaron los análisis acerca de los cambios, pero también las continuidades en términos de política estatal en comparación al período anterior.

La cuestión de las privatizadas y los subsidios fue problematizada al inicio del período, en el que recibieron ingentes sumas de dinero en un contexto de crisis económica y social para mantener niveles tarifarios bajos (Azpiazu y Schorr, 2003), pero más aún a partir de los años 2008/2009 con la llegada de los efectos de la crisis internacional y los resultados del denominado “conflicto del campo”. Caída de las reservas, aparición de resultados totales deficitarios en las cuentas públicas y deterioro del tipo de cambio alto fueron diferentes indicadores de la aparición de límites al tipo de desarrollo económico ocurrido en los años de crecimiento, cuestionando el “ciclo virtuoso” que parecía desprenderse del sostenimiento del triángulo superávit comercial-superávit fiscal-tipo de cambio “alto” (Eskenazi, 2009).

En este contexto los subsidios estatales a empresas privadas aumentaron considerablemente en términos absolutos, y en relación al PBI y al gasto público total (Bona, 2015; Urbiztondo 2011; Castro y Szenkman, 2012). El sostenimiento de niveles tarifarios bajos, originado en un contexto de emergencia económica, fue prolongado a lo largo de la década por diferentes motivos. Rodrigo López (2015) interpreta que el intento de reducir los subsidios entra en conflicto con el intento de reactivación económica tras los primeros síntomas de la crisis internacional en 2008, otros autores sitúan en motivaciones políticas el sostenimiento de precios subsidiados.

Al contrario de los tímidos intentos por reducir los subsidios, su importancia en términos de PBI y de porcentaje de gasto público aumentó significativamente, principalmente

con el advenimiento de la crisis energética. El análisis de las políticas estatales hacia sectores económicos bajo control oligopólico o monopolístico de privados es por lo tanto importante para construir una caracterización de la etapa en términos de coyuntura económica y modos de relacionamiento público-privados. En este caso procederemos a analizar las particularidades del transporte ferroviario metropolitano de pasajeros como sector económico y las transformaciones en los actores involucrados a la luz de las políticas estatales. La hipótesis de este trabajo es que los subsidios jugaron un papel fundamental en la acumulación privada de los concesionarios de los trenes, un rol sustitutivo a las condiciones de rentabilidad con las que contaron las privatizadas en los años 90's, manteniéndose la condición del Estado como garante de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector.

### Discusión: ámbitos privilegiados de acumulación, rol del Estado, progresividad o no de las políticas.

Un punto de partida para este trabajo es la definición de las empresas privatizadas en los años noventa como beneficiarias de condiciones de rentabilidades extraordinarias o cuasi-rentas, a partir del accionar estatal directo o mediado por su rol regulador. Desde diferentes perspectivas teóricas se explican dichos ámbitos. Ana Castellani los define como

*“ámbitos privilegiados de acumulación [...] es decir, espacios donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal.” (2009; 23)*

que permiten la internalización de cuasi-rentas de privilegio, debilitan la acción estatal y fortalecen una fracción empresaria vinculada a la gestión estatal. Su definición parte de períodos anteriores a las privatizaciones de los años 90 pero su aplicación es apropiada teniendo en cuenta los marcos regulatorios favorables y condiciones de rentabilidad extraordinarias durante el período 89-01. La observación de su composición y evolución en el tiempo sirve no sólo para entender los condicionantes de su rendimiento económico, sino el rol político jugado en la nueva etapa iniciada en 2002-2003. Las privatizaciones

*“operaron [...] como una prenda de unidad entre las distintas fracciones de la gran burguesía alrededor del proceso de reestructuración capitalista encarado por la administración menemista [...] en síntesis, como cimiento económico del nuevo bloque menemista en el poder” (Bonnet, 2007, 292)*

, atendiendo según esta postura directamente a los intereses de las fracciones involucradas. Sin embargo, la clásica oposición Estado/mercado en el autor no tiene el mismo carácter que para otros investigadores. Bonnet no encuentra una oposición ni una escisión, sino que conceptualiza a ambas categorías como dimensiones de la dominación capitalista. En cambio,

para otros autores, el Estado es representante de un interés general, o una herramienta neutra, que puede ser “ocupado” o “capturado” parcialmente por sectores empresariales o hasta sindicales (Barbero y Bertranou, 2014). Dejando esta discusión para las conclusiones de este trabajo, lo que en este punto es central es la operación de intereses privados en políticas estatales, definiendo su carácter, beneficiarios y perjudicados.

Dentro de esta última óptica diversos estudios discuten sobre los efectos de las políticas de transporte en términos de progresividad/regresividad social, es decir, sobre sus efectos en la distribución del ingreso. El caso de los ferrocarriles metropolitanos es simbólico al respecto, pues a pesar de numerosas investigaciones que lo ponen en duda, el hecho de que sea usado mayoritariamente para traslados hogar-trabajo (Pérez, 2015) es generalmente asociado a una progresividad de sus bajas tarifas. Esta progresividad es contestada por diversos autores (Bona, 2015; Barbero y Bertranou, 2014) tanto por el origen de los fondos (impuestos al consumo) como por la universalidad de su aplicación que no distingue sectores sociales. La Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) por otro lado agrega las desigualdades regionales que genera, siendo que, aunque los subsidios benefician a los sectores socioeconómicos menos privilegiados en el AMBA, se concentran regionalmente en los distritos más ricos del país (2014). Avancemos ahora en la definición de los subsidios y las particularidades en el caso del transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA.

#### Subsidios: fuentes, volúmenes y variaciones.

Como los define la ASAP,

“los subsidios son transferencias realizadas por la Administración Pública a empresas o consumidores para permitir que determinados bienes y/o servicios sean consumidos (o producidos) a un precio (o costo) inferior al necesario para cubrir los costos de producción” (2014, 5)

con el objetivo de facilitar el acceso a un bien o servicio, o promover el desarrollo de un sector productivo. El servicio de transporte ferroviario de pasajeros fue subsidiado durante el período de manera directa e indirecta, y con focalización en la oferta. Esto último quiere decir que los receptores de los subsidios fueron los concesionarios, y no se implementaron sistemas de tarifas diferenciadas hasta después del período estudiado. El subsidio indirecto refiere al precio del gasoil. A través de un sistema de cuotas, el Estado Nacional asignó a cada concesionario un volumen a un precio acordado debajo del precio de mercado, pero los recursos para sostener ese precio deprimido fueron otorgados directamente a las distribuidoras del gasoil, en lugar de a los beneficiarios. Este subsidio fue creado por la administración de Eduardo Duhalde por medio del Convenio de Estabilidad de Suministro del Gasoil y

ratificado y complementado por el Decreto N° 652/2002 y posteriores, y basado en la vigencia de las leyes de emergencia económica y del transporte.

De acuerdo a la información obtenida del Ministerio de Transporte, los concesionarios ferroviarios (y a partir del año 2005 la UGOFE, a cargo del Ferrocarril San Martín) fueron beneficiarios de cuotas de gasoil a precio diferencial entre los meses de mayo de 2003 y del año 2006, a partir del cual no se registran nuevos volúmenes asignados a dichos concesionarios. Los volúmenes asignados totalizaron alrededor de 3500 metros cúbicos mensuales entre septiembre de 2003 y el fin de las asignaciones, y su distribución entre cada consorcio se mantuvo relativamente estable, aun tras la revocación de la concesión al Ferrocarril San Martín.

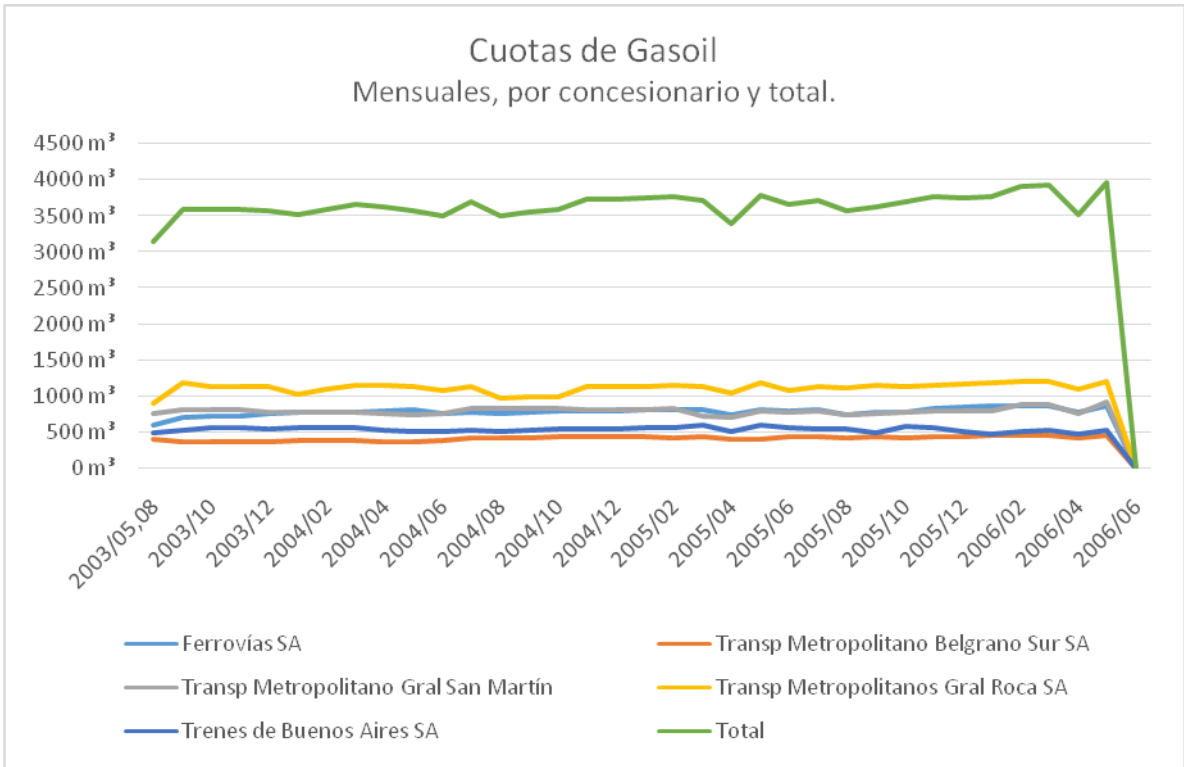


Gráfico 1. Elaboración propia a partir de datos de la web del Ministerio de Transporte de la Nación. A partir de 2005 el Ferrocarril San Martín pasa a ser operado por UGOFE, conformada por Ferrovías, Metrovías y TBA, y continuó recibiendo el subsidio.

El cálculo del costo de los subsidios es más complejo. En los decretos que ratifican los acuerdos del ejecutivo (generalmente firmados por la Jefatura de Gabinete, además de los ministerios o secretarías pertinentes) se establece un coeficiente para establecer los montos reconocidos a las distribuidoras, en base a los precios de mercado. Sin embargo, las informaciones de los precios de venta al público de gasoil accesibles a través del Ministerio

de Economía poseen grandes deficiencias e inconsistencias. De todos modos es posible calcular el ahorro monetario aproximado para los concesionarios a través de las diferencias entre los precios de venta al transporte público de pasajeros del gasoil Grado 2, y el precio pagado por el volumen subsidiado, de acuerdo a los montos obtenidos de diferentes medios periodísticos.

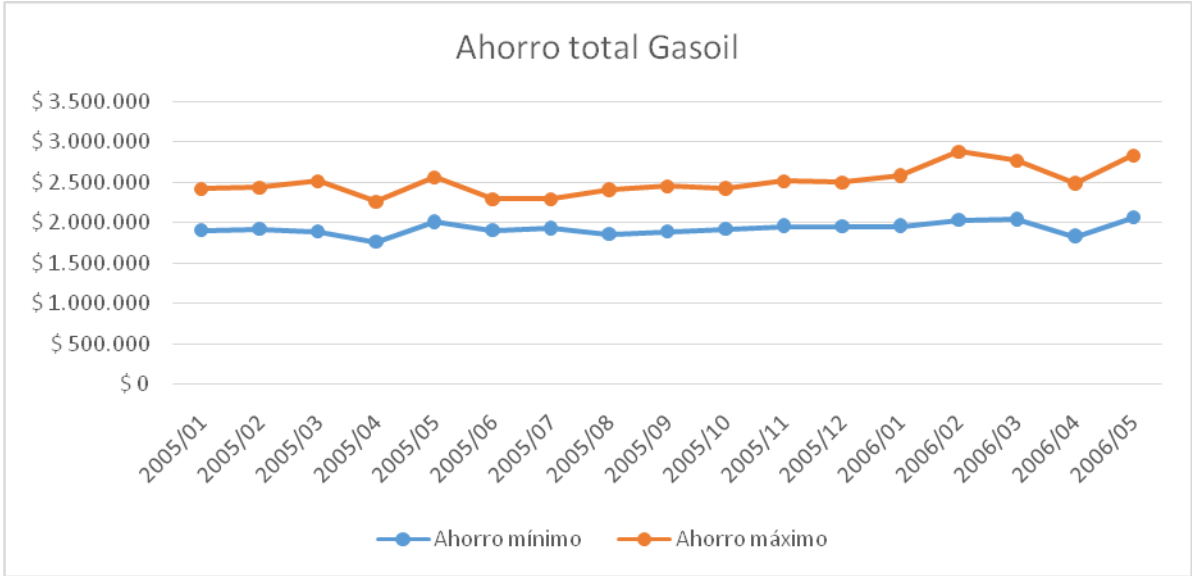


Gráfico 2. Elaboración propia a partir de datos de los Ministerios de Transporte y Economía de la Nación y fuentes periodísticas. Valores expresados en pesos corrientes.

De acuerdo a los datos de los ministerios de Transporte y Economía, se puede estimar que el ahorro mensual en gasoil de los operadores ferroviarios en los últimos 17 meses de subsidios se ubicó entre \$1,7 millones y \$2,8 millones mensuales, correspondiendo con el piso y el techo, respectivamente, tanto del volumen subsidiado como de los precios de mercado. El fin del otorgamiento de este subsidio a concesionarios ferroviarios profundiza la mayor caída interanual de los otorgados a través del SIFER (ver más adelante) entre los años 2005 y 2006, pero es antecedida y precedida por los aumentos más significativos en este monto (para los períodos 04/05, 06/07 y 07/08).

Por lo tanto no se puede decir que este retiro de subsidios sea un signo de una política generalizada para el área ni para el transporte de pasajeros en general, ya que todos los otros indicadores muestran que a partir del año 2007 las transferencias del Estado al sector hallaron un nuevo piso. Las electrificaciones del Roca y del San Martín proyectadas a partir del año 2006 no alcanzan a explicar el retiro de los subsidios pues dichas obras continuarían al menos hasta el año 2015<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Infobae, 14/11/2015.

La principal fuente de transferencias corrientes durante todo el período fue el SIFER (Sistema Ferroviario Integrado), integrante del FFSIT (Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte). Este fondo fue originalmente constituido en el año 2001 a través de un impuesto al gasoil, con el objetivo de realizar inversiones en infraestructura, tarea que desarrolló principalmente en el ámbito vial. Pero con el correr del tiempo y la emergencia económica sus fondos fueron progresivamente redirigidos a la compensación de los concesionarios de transporte automotor y vial. La particularidad que tiene este fondo es que es extra-presupuestario, y se ha transformado con los años en una vía de sostenimiento de los gastos corrientes de los operadores privados de transporte público. En el gráfico 3 se puede ver la evolución de los subsidios en pesos de 2005<sup>2</sup> otorgados por el SIFER a los concesionarios de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros, y a las Unidades de Gestión Operativa (o “UGO’s”) a partir de las revocaciones de concesiones en los años 2005 y 2007.



Gráfico 3.  
Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Transporte de la Nación.

Es significativo el aumento de los subsidios operativos obtenidos por las concesionarias. Gutiérrez (2012) señala que los subsidios permitieron sostener el nivel tarifario gozado por dichas empresas alrededor de u\$s1, manteniendo los niveles alcanzados durante la convertibilidad, y más que triplicando los anteriores a las privatizaciones. Por lo tanto, un organismo originariamente creado para el sostenimiento y ampliación de la infraestructura de transporte, habría dedicado crecientes recursos para sostener tarifas socialmente pagas iguales a las que durante la convertibilidad fueron señaladas como fuente de pérdida de competitividad de la economía argentina (Azpiazu y Schorr, 2003).

Pero los subsidios estatales no se destinaron formalmente sólo a sostener los niveles tarifarios. A pesar de que los fondos del FFSIT fueron paulatinamente redirigidos a subsidios operativos, se realizaron aportes significativos del Tesoro Nacional a los concesionarios en

<sup>2</sup> Se ajustaron los valores de 2003 y 2004 utilizando el IPC elaborado por el INDEC, y los de los años posteriores con el IPC 7 provincias, a fin de no sobreestimar la importancia real de los montos de los subsidios.

concepto de “obra pública” (Castro y Szenkman, 2012; Pérez, 2013). Pérez analiza los destinos de dichos fondos, afirmando que su utilización para reducir costos operativos, a la vez que embolsar crecientes sumas de dinero a través de subsidiarias es práctica común. La vinculación de la mayoría de los concesionarios con talleres ferroviarios a través de sus sociedades controlantes fue la vía más común para realizar estas maniobras, según la investigadora.

Pero antes de adentrarnos en el universo empresario receptor de los recursos del Estado, detengámonos con algunos indicadores que sugieren que tanto subsidios corrientes como inversiones puntuales cumplieron un rol más importante en la acumulación privada de los beneficiarios que en el mejoramiento o ampliación de la red de transporte público. Tomaré solo tres datos para ilustrar esta afirmación; volumen de infraestructura (km de vías y número de pasajeros), calidad del servicio, e índice de ocurrencia de accidentes.

- **Infraestructura:** en materia de infraestructura los avances más importantes se vieron en la ampliación de la red de Subterráneos, aunque a un ritmo significativamente menor que el planteado por la Ley 670 de Subtes o cualquier proyecto presentado por las administraciones porteñas. Entre los proyectos más ambiciosos respecto a los trenes de superficie se cuentan renovación de vías, electrificación del Roca y del San Martín, y el soterramiento del tren Sarmiento, obras que en su mayoría sólo fueron terminadas o acabadas con posterioridad al año 2010, con la particularidad de que tras su anuncio en los años 2000, 2001, 2006, 2011 y 2012, ésta última obra no presentaba ningún avance real<sup>3</sup>.
- **Calidad del servicio:** en la calidad de los servicios ferroviarios de pasajeros se ven los peores resultados de la operación de los concesionarios. En base a los datos de CNRT, González (2014) grafica que la puntualidad sobre servicios programados se desploma a partir del año 2001, y no se acerca a los valores previos en todo el período. Pérez (2013) analiza la misma información pero en referencia sólo a los servicios corridos, con similares resultados. La recuperación moderada de los valores a partir del año 2007 se puede atribuir a los cambios en las concesiones de los ferrocarriles Roca y Belgrano Sur, pero aun así los valores se amesetan en niveles iguales o inferiores a los del año 2002. Por otro lado el promedio de pasajeros por tren se mantuvo durante todo el período por encima de los valores máximos alcanzados previamente por los operadores privados.

---

<sup>3</sup> Clarín, 04/08/2001, 20/03/2011, La Nación 18/07/2012, 03/09/2012.

- Accidentes: los datos disponibles sobre accidentes son más ambiguos, pero si ignoramos los arrollamientos de personas y colisiones con vehículos (frecuentemente asociados a suicidios, cruces con barreras bajas, u otras imprudencias), el tipo de accidente más común (descarrilamientos) mostró una tendencia al alza desde 2004, manteniéndose en niveles superiores a los de 2003 a partir del año 2005 (González 2014). Aún si consideramos las colisiones con vehículos, estas tienen un comportamiento similar a los descarrilamientos, y pueden también ser atribuidas a deficiencias en los controles en los pasos a nivel, como se imputa al accidente de Flores del año 2011<sup>4</sup>.

#### Concesionarios ferroviarios: capitales involucrados, principales cambios y política estatal.

La operación a través de empresas privadas de los ferrocarriles fue reintroducida en los años 90 por la administración menemista, a través de la liquidación de Ferrocarriles Argentinos, empresa estatal. La modalidad establecida fue la de las concesiones, en las cuales un consorcio, a través de licitación pública, se hacía adjudicatario de la responsabilidad de la operación de determinados servicios ferroviarios de pasajeros, estableciéndose criterios de calidad del servicio, requisitos de inversiones y, con posterioridad, órganos regulatorios. En contrapartida el Estado garantizaba a dichos consorcios un margen de rentabilidad “razonable” a través de transferencias, en caso de ser necesario. Permitía además el aumento de las tarifas.

Originariamente los consorcios ganadores de las licitaciones estaban compuestos por empresas vinculadas a la construcción, el autotransporte de pasajeros, venta de equipos y material rodante, tanto de capitales nacionales como extranjeros.

Esta composición mixta iba en línea con la mostrada por la mayoría de las privatizaciones del período, siguiendo las normativas establecidas por el gobierno nacional, con la intención de obrar como “prenda de unidad entre las distintas fracciones de la gran burguesía” (Bonnet, 2007, 292). A pesar de ello en poco tiempo dicha composición sería modificada, aumentándose la importancia de los grupos nacionales, aún a pesar de legislación que restringía estos cambios.

Hacia el fin del gobierno de Carlos Menem, el Grupo Roggio había aumentado su participación en Metrovías de un 33,3% a un 53%. La constructora Ormas pasó del 22% al 50% en el consorcioMetropolitano, y la empresa COMETRANS, vinculada a la familia Cirigliano, pasó de controlar el 41,65% al 100% de las acciones de TBA. Ferrovías estuvo desde su origen integrada plenamente por capitales nacionales, y quien sería su principal

---

<sup>4</sup> Diario Clarín, 14/09/2011. En particular, las causas que se atribuyen al accidente son mal funcionamiento de la barrera, ausencia del banderillero e imprudencia del conductor del ómnibus arrollado.



controlador más adelante, EMEPA, ya contaba con un 19.7% de las acciones clase A, y un 20,3% de las clase B, siendo el tercer mayor accionista.

**CUADRO N° 1:** Composición de los consorcios adjudicatarios de la red ferroviaria de pasajeros del AMBA, según sector de actividad de las empresas, porcentaje de las acciones y origen del capital social, al inicio de las concesiones. Años: Metrovías, 1994; TBA, 1995; Metropolitano, 1994; Ferrovías, 1994.

| Sector de actividad                 | Origen     | Metrovías | TBA       | Metropolitano | Ferrovías | Media |
|-------------------------------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-------|
| Constructora                        | Nacional   | 33,3      |           | 32,0          | 46,2      | 27,9  |
| Autotransporte de Pasajeros         | Nacional   | 30,3 (*)  | 41,6 (*)  | 47,0          | 23,1      | 35,5  |
|                                     | Extranjero | 16,7      | 41,6      |               |           | 14,6  |
| Venta de equipos y material rodante | Nacional   |           |           |               | 20,0      | 5,0   |
|                                     | Extranjero | 16,7 (**) | 16,7 (**) |               |           | 8,4   |
| Otros                               | -----      | 3,0       |           | 21,0          | 10,6      | 8,7   |
| <b>TOTAL</b>                        | -----      | 100       | 100       | 100           | 100       | 100   |

(\*) COMETRANS S.A (\*\*) BURLINGTON NORTHERN RAILROAD COMPANY.

FUENTE: Pérez, 2013, p.9

El consorcio Metropolitano es el caso más peculiar de los estudiados, porque su composición fue alterada en diversos sentidos en los años 1998, 2000 y 2005, y uno de los principales grupos controlantes en los años de las quitas de las concesiones (2005 y 2007) no era parte del grupo original de accionistas. Como se menciona anteriormente Ormas se hace del control del 50% para el año 1998, pero en el año 2000 la sociedad Trainmet llega a contar con la otra mitad del paquete accionario y comienza a disputarle el control. A su vez, Trainmet pasa a ser controlada por un grupo inversor, poseedor del 51% de sus acciones, divididas entre SUBA (integrada entre otros por Montoto) con un 31%, y Electromac con un 20%<sup>5</sup>. Electromac había sido comprada por el Grupo Taselli a Siemens, y a través de ella aumentó su participación en Metropolitano a un “30 o 35%” para 2004, según propias declaraciones de Sergio Taselli<sup>6</sup>. Para el año 2005 Ormas ya había reducido su participación al 35,98% y el 19 de agosto de ese año se declara en quiebra.

En resumen, en el área las privatizaciones tuvieron baja participación extranjera desde el comienzo (o en el caso de Metropolitano y Ferrovías, ninguna) y ella bajó aún más antes de la crisis de la convertibilidad, convirtiéndolas en un caso particular en el marco de la

<sup>5</sup> Diario Clarín, 18/01/2001.

<sup>6</sup> El Cronista, 30/06/2004.

reestructuración del Estado Nacional realizada durante los años 90. A continuación, veremos los principales hitos en los que los capitales nacionales involucrados se fortalecieron y concentraron durante la posconvertibilidad.

#### Posconvertibilidad y capitales en los FFCC del AMBA.

En el comienzo del período de la posconvertibilidad se pusieron en cuestión los contratos y se planteó la renegociación de los mismos. Durante la presidencia de Duhalde se formalizó el fin de la paridad cambiaria y se estableció la emergencia económica. A pesar de las posibilidades que abría a la renegociación de los contratos en condiciones menos desventajosas para el Estado y los usuarios, no se avanzó en ese sentido (Azpiazu y Schorr, 2003). Tras la asunción de Néstor Kirchner hubo inicialmente pocos cambios: se prorrogó la emergencia económica y se planteó la renegociación de aspectos parciales. Tampoco se realizaron modificaciones significativas en la regulación, y el Proyecto de Ley de Régimen Nacional de Servicios Públicos parece haber sido más bien una carta de negociación con los empresarios que una muestra de voluntad de cambiar los marcos regulatorios (Rocca, 2015). También según Rocca, las funciones regulatorias se concentraron y se aumentó su discrecionalidad política.

Entonces, el primer “golpe de timón” importante en el transporte ferroviario de pasajeros fue la revocación de la concesión del tren San Martín al concesionario Metropolitano, en el año 2004. Se creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), una sociedad anónima promovida por el Estado Nacional, y operada por los concesionarios de los otros ramales: Metrovías, Ferrovías y TBA. En el texto del Decreto 798/2004 se afirmaba la transitoriedad del nuevo organismo conjunto hasta tanto se licitara nuevamente el servicio de ferrocarril, licitación que hasta el momento no fue realizada.

Esta revocación fue justificada por la mala calidad del servicio e incumplimientos contractuales, probablemente aplicables a todos los concesionarios en alguna medida. Diversos autores coinciden en que las protestas y muestras de disconformidad por parte de usuarios, por reiteradas falencias del servicio y accidentes, fueron determinantes para la decisión del gobierno. En enero de 2005 finalmente la línea comenzó a operar bajo la gestión de UGOFE.

Cabe destacar la particularidad del consorcio que fue objeto de revocación, sobre todo en la coyuntura. Como se mencionó antes su composición accionaria al inicio de la década estaba dividida y dos grupos disputaban su control. El consorcio Trainmet había avanzado

sobre la constructora Orma, pero su principal referencia Sergio Taselli se manifestó con ambigüedad ante la decisión del gobierno de rescindir el contrato. Las empresas del grupo Taselli (Trainmet a través de Electromac, y Materfer) siguieron operando, y Metropolitano siguió al frente de los otros dos ramales ferroviarios, pero Orma declaró la quiebra mes y medio después del decreto.

En el año 2007 se realizaron nuevas protestas en las cabeceras de los otros servicios de Metropolitano, desencadenando la revocación de los dos contratos restantes, quedando también en manos de la UGOFE. Ésta se dividió en UGOFE San Martín, UGOFE Roca y UGOFE Belgrano Sur, reduciéndose los concesionarios de trenes metropolitanos a tres (Ferrovías, Metrovías y TBA). En este caso los argumentos de la revocación añadieron resultados de una pesquisa judicial que describía la operativa en la cual a través de endeudamiento e incumplimientos contractuales la empresa repartía pagos en concepto de honorarios a sus accionistas (Pérez, 2013). Este año marca un repunte significativo en la puntualidad de los servicios, sin cambiar la tendencia vigente al crecimiento de los montos de los subsidios.

Mientras que el traspaso de tres líneas a las UGO's aumentó la concentración de la prestación de los servicios ferroviarios, dentro de los mismos consorcios también hubo movimientos en ese sentido.

El caso de Metrovías es el más gráfico, y del que se encuentran datos más consistentes en este sentido<sup>7</sup>. En el año 2003 el Grupo Roggio (a través de Benito Roggio Transporte S.A.) controlaba a Metrovías teniendo en su poder un 52,52% del paquete accionario, que representaba un 84,39% de los votos. A partir de marzo de 2004 y hasta el mismo mes del año 2007 su participación creció al 75%, tras lo cual creció al 89,9%, 89,95%, 90,60% y finalmente hasta el 90,66% del capital societario en septiembre de 2007, junio de 2007, junio de 2008, septiembre de 2008 y marzo de 2009, respectivamente, de acuerdo a los balances contables publicados por la CNV.

Trenes de Buenos Aires S.A. ya comenzó el período siendo controlada en su totalidad por COMETRANS, empresa de los Cirigliano, familia y grupo de negocios que dirigía entonces en la empresa Plaza, y durante el período se desempeñó en el territorio del autotransporte, los contratos y concesiones estatales, aseguradoras, entre otros. Por otro lado en Ferrovías S.A.C. el grupo accionista más fuerte es EMEPA, que surge de la empresa

---

<sup>7</sup> Esto se debe a que Metrovías está registrada en la Comisión Nacional de Valores.

metalúrgica del mismo nombre y era (y continúa siendo a la fecha) controlada por el empresario Romero.

Es importante observar que todos los grupos empresarios nombrados tuvieron desarrollo más allá de la concesión otorgada, aunque muchas veces de la mano del Estado (otras concesiones, obra pública, etc.). En su mayoría, estos grupos representan un sector importante del empresariado nacional y el alcance de sus operaciones es muy amplio.

El grupo que más destaca entre los estudiados es el Grupo Roggio, que participa de la cúpula económica argentina (incluyendo capitales nacionales y extranjeros) a través de dos de sus empresas, Cliba en el rubro de servicios vinculados a servicios públicos, y Benito Roggio e Hijos, en el área de construcción (Schorr, Manzanelli y Basualdo, 2012).

En el cuadro 2 se pueden observar las principales áreas de actuación de los Grupos Empresarios controlantes de los concesionarios del transporte ferroviario del AMBA. Un primer elemento importante a destacar es que todos ellos están diversificados respecto a sectores económicos y regiones geográficas, e incluso tienen divisiones que operan internacionalmente. Esto parece indicar que no son meramente grupos oportunistas que aprovechan cuasi-rentas gracias a la protección estatal, por muy importantes que sean en términos de sus ingresos y de su crecimiento. Por el contrario, salvo la familia Taselli que

CUADRO 2. Grupos controlantes de los concesionarios de FFCC en AMBA, y negocios vinculados. Elaboración propia.

| <b>Línea Férrea</b> | <b>Concesionario</b>       | <b>Principal propietario</b>   | <b>Empresas vinculadas</b>                                                                                |
|---------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| San Martín          | Metropolitano (hasta 2005) | Grupo Tasselli                 | Energía: IATE, Electromac, TransNea, TransNoa, Edefor (Formosa), Edecát (Catamarca), Distribuidora (Perú) |
| Roca                | Metropolitano (hasta 2007) |                                | Siderúrgicas: Altos Hornos Zapla (desde 1998), Aceros del Paraguay                                        |
| Belgrano Sur        | Metropolitano (hasta 2007) |                                | Maquinaria: Materfer, Agrinar                                                                             |
|                     |                            |                                | Alimentaria: Parmalat, Bruning                                                                            |
|                     |                            | Química: Petroquímica Bermúdez |                                                                                                           |
| Mitre               | Trenes de Buenos Aires     | Grupo Cirigliano               | Transporte automotor: Grupo Plaza (Plaza, EcoTrans, etc.)                                                 |

|                                                                                                                           |                        |              |                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                           |                        |              | Transporte ferroviario: Cometrans (controlante de TBA), concesión del Metro de Río de Janeiro                              |
| Sarmiento                                                                                                                 | Trenes de Buenos Aires |              | Taller ferroviario: Emfersa                                                                                                |
|                                                                                                                           |                        |              | Terminal automotriz: TATSA                                                                                                 |
|                                                                                                                           |                        |              | Aseguradora: Lua                                                                                                           |
| Belgrano Norte                                                                                                            | Ferrovías              | Grupo Emepa  | Metalurgia: Provisión Laguna Paiva, Rioro (Santa Fe), y Emepa (Buenos Aires)                                               |
|                                                                                                                           |                        |              | Concesiones: Hidrovía (Dragado y Balizamiento), Níttida (recolección de residuos CABA)                                     |
|                                                                                                                           |                        |              | Ingeniería y Construcción: Herso y Ferromel (CABA). Infraestructura ferroviaria, de comunicaciones, energía y construcción |
|                                                                                                                           |                        |              | Agronegocios: Estancias y Cabañas Don Benjamín, Pilar S.A., Wagyu Argentina S.A., Kobe Beef y MDN                          |
|                                                                                                                           |                        |              | Vía Pública y Mobiliario Urbano: PC Vía Pública (Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, CABA) y Omnigraphics (CABA)     |
|                                                                                                                           |                        |              | Desarrollos inmobiliarios: Torres del Yatch                                                                                |
| Urquiza                                                                                                                   | Metrovías              | Grupo Roggio | Agua y Saneamiento: Aguas Cordobesas.                                                                                      |
|                                                                                                                           |                        |              | Construcciones: Benito Roggio e Hijos S.A.                                                                                 |
| Tecnología e Informática: Prominente (clientes Roggio, Metrovías, Claro, Visa, Pfizer, Macro, Los Grobo, IRSA).           |                        |              |                                                                                                                            |
| Entretenimiento y Turismo: CET S.A. (Howard Johnson en Córdoba, Lotería de Córdoba)                                       |                        |              |                                                                                                                            |
| Soluciones Ambientales: Cliba (CABA), TECSAN (disposición final de residuos), TAYM (residuos industriales y comerciales). |                        |              |                                                                                                                            |
| Subtes de Buenos Aires                                                                                                    |                        |              | Desarrollo de negocios: BR.d.                                                                                              |

perdió no una, sino tres concesiones, se puede observar que todos ellos crecieron a la par de la economía en los años considerados.

Es justo, sin embargo, reconocer que los grupos Taselli, Cirigliano y Emepa durante el período contaron con talleres ferroviarios propios (Materfer, Emfersa y la metalúrgica especializada en refacciones ferroviarias Emepa, respectivamente) en los cuales realizaron las tareas de reparación y reacondicionamiento de sus respectivos parques rodantes<sup>8</sup>. Mientras que Emepa y Roggio contaban con sus empresas Herso y Ferromel, y Benito Roggio e Hijos S.A., respectivamente. En ambos casos sus operaciones en el ámbito ferroviario fueron efectivamente fuentes de negocios para sus empresas vinculadas.

Además del método imputado a Taselli de hacer pasar las revisiones técnicas como “renovaciones” o remodelaciones para evadir el costo operativo e imputar los gastos como inversiones, siendo objeto de mayores subsidios estatales (Pérez, 2013), hubo otros modos irregulares de utilizar su estructura empresarial para ampliar sus ganancias a costa de las arcas públicas.

En el año 2008 se sancionó la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario creando dos sociedades del Estado, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (AIF) y la Operadora Ferroviaria S.E. (Pu y Schweitzer, 2008). A pesar de que Operadora Ferroviaria no comenzó a operar por cuenta propia los ferrocarriles metropolitanos hasta 2013, la AIF sí tuvo un rol previamente, con la particularidad de poder contratar sin licitaciones. Del mismo

Los vínculos entre los capitales de los concesionarios de ferrocarriles y otros grandes capitales nacionales y extranjeros son un aspecto a resaltar. El Grupo Roggio, a través de su empresa de tecnología e informática Prominente, reporta ser proveedora de servicios para empresas como Claro (telecomunicaciones), Pfizer (farmacéutica), Macro

modolas UGO's debían someterse a procesos licitatorios más flexibles que los estatales, resultando en posibilidades de beneficios para las compañías vinculadas a sus controlantes.

#### Coyuntura macroeconómica: principales indicadores.

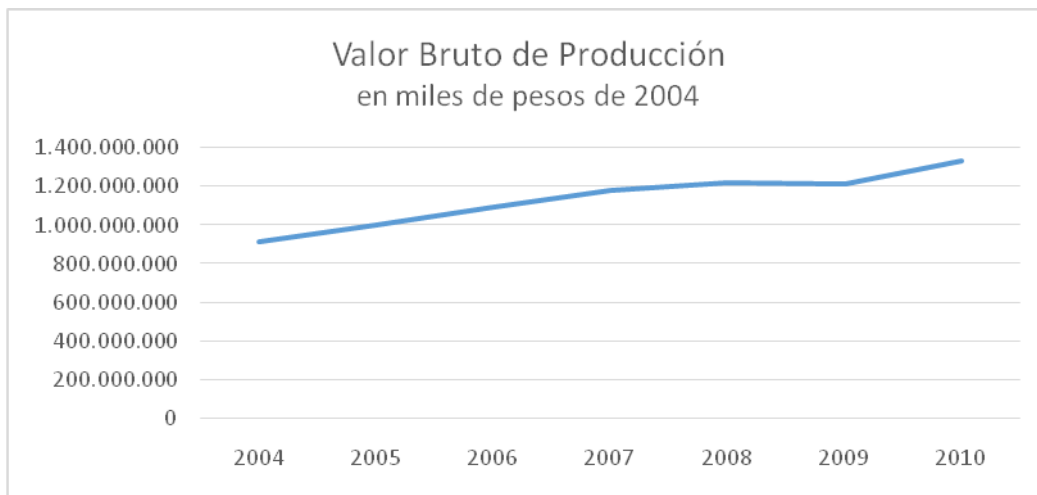
El período estudiado de la posconvertibilidad se caracterizó por una recuperación económica en relación a la crisis de 2001, que constó en crecimiento del Producto Bruto, tasa de empleo, salario real y participación de los asalariados en el ingreso, entre otros. En la primera parte del ciclo aumentó considerablemente el uso de la capacidad instalada,

---

<sup>8</sup> El Grupo Roggio no tuvo su propio taller hasta el año 2011.

registrándose ciertos aumentos en la inversión al acercarse ésta a la saturación. Además de las políticas del “triángulo” superávit comercial-superávit fiscal-tipo de cambio “alto” (Eskenazi, 2009) que garantizó ciertas condiciones de competitividad a la producción local, el gobierno nacional amplió el gasto público estatal, motorizando la economía. Se puede atribuir la influencia de factores externos en alteraciones significativas al desenvolvimiento económico local (precios elevados de las *commodities* como condición de posibilidad del ciclo ascendente, caída de ellos y crisis internacional como límites a éste) a la falta o deficiencia de políticas claras de conducción económica y planificación estratégica del desarrollo.

Pero, dejando al margen las discusiones sobre límites y coyuntura externa, podemos analizar las políticas estatales respecto al transporte ferroviario de pasajeros del AMBA a la



luz de ciertos indicadores macroeconómicos.

Gráfico 4. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

El producto bruto creció durante el período, registrándose una caída que fue compensada en el año 2010 (la caída fue en el período 2008/2009 según datos del INDEC, y entre los años 2007/2008 y 2008/2009 según estimaciones propias con los datos del IPC 7 Provincias). En los sectores que abarcan las actividades directa o indirectamente relacionadas a la operación ferroviaria (construcción y servicios de transporte terrestre) acentuaron o morigeraron las mismas tendencias observadas por el producto total. Se observó que el primero creció a tasas muy superiores al PBI hasta el año 2006, moderándose el margen para el 2007 y finalmente invirtiéndose en el resto de los años del período, y el segundo se

desenvolvió a tasas inferiores o muy similares en los años de los que se disponen datos, salvo el año 2010 en que mostró un crecimiento considerablemente superior.

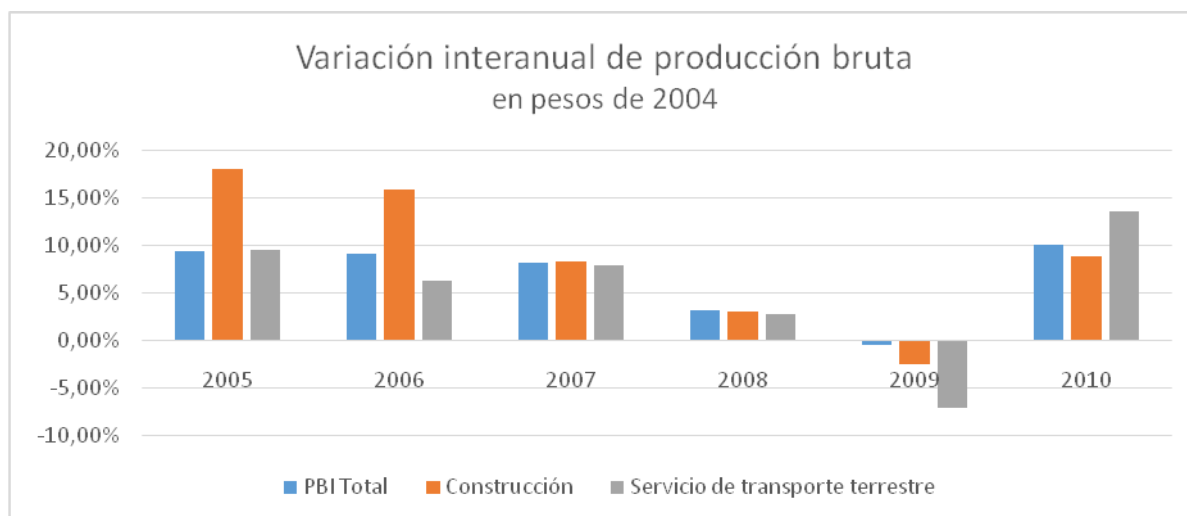


Gráfico 5. Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Se observa una coincidencia entre las dos caídas más pronunciadas en los valores reales<sup>9</sup> de los subsidios al transporte ferroviario y los años con mayor diferencia (negativa) entre la variación de producto total y del servicio de transporte terrestre, en 2006 (6,22% vs 9,09%) y 2009 (-7,21% vs -0,48%). Esto se puede comprender teniendo en cuenta que la mayor parte de los ingresos de los operadores de transporte público metropolitanos provienen efectivamente de subsidios estatales. Sin embargo hay que relativizar esta afirmación tanto porque los FFCC metropolitanos sólo explican una porción minoritaria de las transferencias estatales (destacándose el autotransporte de pasajeros con una porción ampliamente mayoritaria), como porque el transporte público de pasajeros sólo es un componente más entre los servicios de transporte terrestre.

Una variable considerablemente más estable durante todos los años comprendidos entre 2003 y 2010 es el gasto público, con una tendencia creciente casi lineal. Al no contar con los valores constantes de gasto ni de valores de producción, y estar la información disponible en diferentes bases, es imposible comparar valores o proporciones entre ellos, pero si contamos con que no se hayan modificado entre uno y otro cálculo las referencias de los índices de precios, sí podemos comparar las evoluciones de una y otra variable.

<sup>9</sup> Esto se cumple estimando tanto por IPC INDEC como por IPC 7 Provincias.



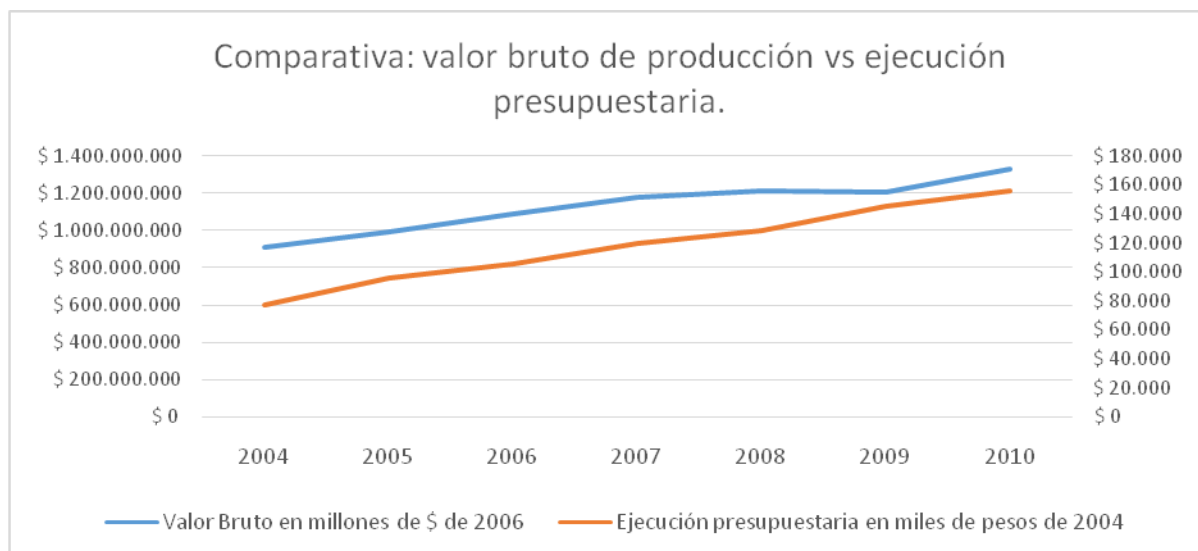


Gráfico 6. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Lo que el gráfico 6 muestra es que la evolución del gasto público de la administración nacional evolucionó en paralelo con el valor bruto de la producción durante la mayor parte del período, y con una tendencia aún más positiva que éste en los años 2008 y 2009. El signo de los movimientos puede ser puesto en duda a raíz de los cuestionamientos a las estadísticas oficiales a partir del año 2007, pero se puede afirmar que el gasto público nacional avanzó en relación al valor de la producción entre 2007 y 2009. La evolución de los subsidios a los operadores ferroviarios fue más errática pero se puede percibir la misma tendencia general que el gasto público nacional.

Los datos expuestos parecen indicar que los subsidios a los FFCC de pasajeros del AMBA estuvieron alineados con el rumbo general de la economía, y más estrechamente con la evolución del gasto público nacional. Los capitales más poderosos dentro de los conglomerados vieron avanzar su participación en un mercado cautivo en el cual sus ingresos dependieron decrecientemente del cobro de tarifas, y cada vez en mayor medida de transferencias de un Estado que dio espacio e ingentes recursos a los privados para desarrollar sus actividades en el área.

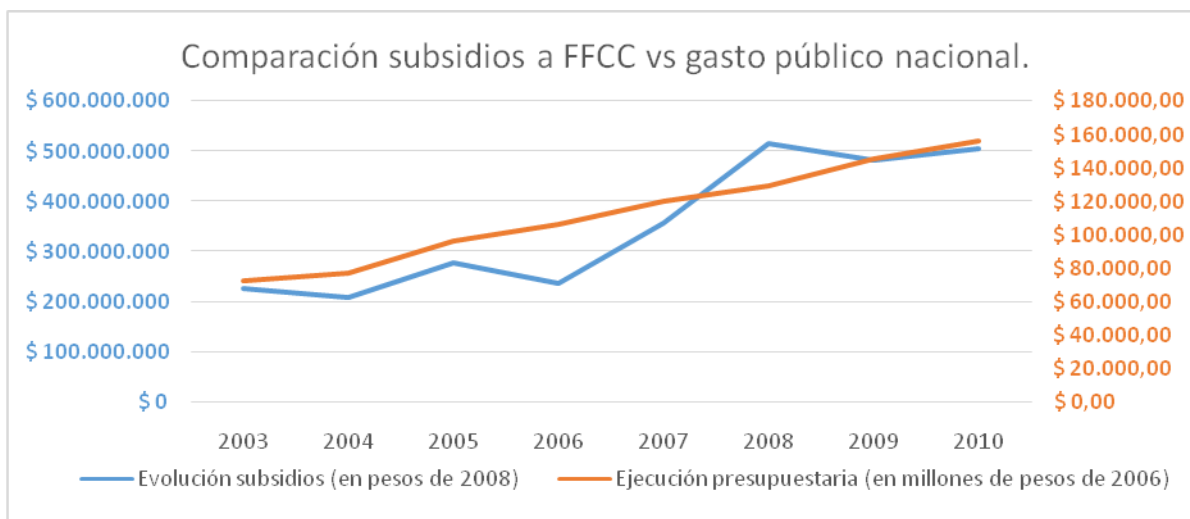


Gráfico 7. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, el INDEC y el Ministerio de Transporte. A diferencia del gráfico 3, en este se han ajustado los montos de los subsidios a través del IPC INDEC en lugar del IPC 7, para permitir la comparación con la ejecución presupuestaria, disponible sólo en pesos constantes.

En un contexto de caída del valor real de las tarifas, el ingreso por pasajero de los operadores creció constantemente hasta 2009, en un contexto de aumento de los pasajeros y de la utilización del material rodante (en términos de pasajeros promedio por vagón). Además el Estado se hizo cargo crecientemente no solo de los gastos de operación sino de los de inversión, y hasta implementó reformas con las cuales las empresas siguieron operando las líneas, pero a cuenta del propio Estado (las UGO's son un ejemplo a medias de esto, pero a pesar de no operar directamente hasta después de 2010, la Operadora Ferroviaria S.E. prefiguraba un modo más acabado de contratación directa de servicios de gestión a privados).

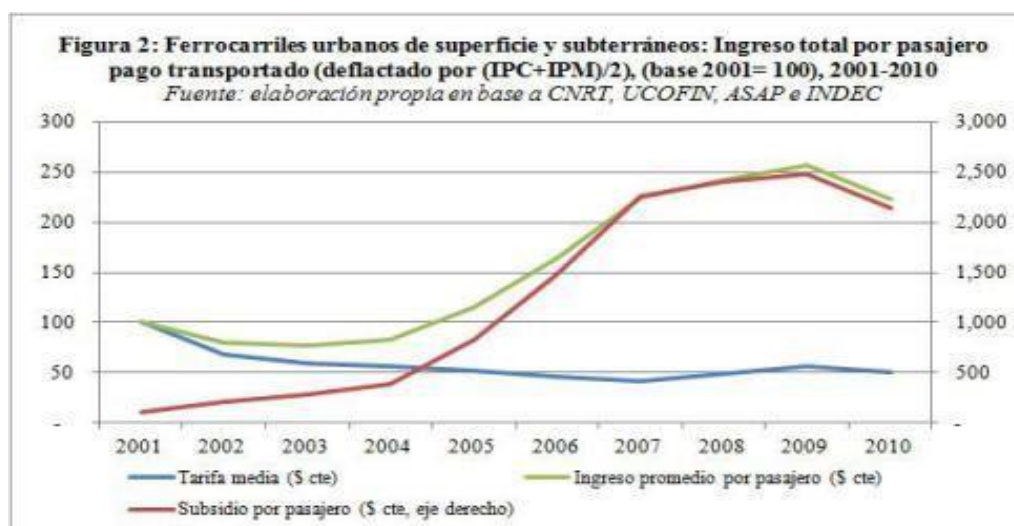


Gráfico 8. Tomado de Urbiztondo, 2011, p.3.

## Conclusiones.

El trabajo realizado y los datos relevados indican que entre 2003 y 2010 los principales concesionarios ferroviarios de pasajeros del AMBA vieron efectivamente en los subsidios estatales una fuente de ingresos importante, aunque los efectos en sus acumulaciones privadas hayan sido heterogéneos. Las revocaciones de los contratos en los años 2005<sup>10</sup> y 2007 concentraron aún más la operación del sector, a costa de desplazar al consorcio más heterogéneo y a primera vista más débil, que paradójicamente contaba con la mayor cantidad de líneas bajo su control hasta ese momento<sup>11</sup>.

Por otro lado se puede afirmar que existieron ciertas políticas estatales que complementaron los subsidios a la operación como condiciones de acumulación privilegiada en el área:

- Renegociaciones parciales de los contratos: los contratos de concesión no fueron revisados integralmente, y mantuvieron un número de condiciones ventajosas para los operadores. Entre ellas se cuentan bajos requisitos de inversión, criterios de calidad flexibles, garantías de rentabilidad.
- Flexibilización de los criterios de contratación: la creación de la UGOFE a partir de 2005 significó que los mismos capitales (de los concesionarios sobrevivientes) pasaron a gestionar parte de la red por cuenta del Estado, recibiendo la atribución de determinar a las empresas encargadas del mantenimiento del servicio (Pérez, 2013). Contando ellas mismas con un elevado y creciente grado de integración vertical, pudieron aprovechar para asegurarse dicho negocio.
- Debilitamiento de los órganos de control: la intervención de la CNRT y la subordinación de otros órganos al poder ejecutivo, alinearon a éstos con la política oficial, que fue favorable al mantenimiento de la operación en las manos de un cada vez más reducido grupo de capitales.

Dentro del accionar puramente privado de los capitales, también hubo avances importantes de concentración. El grupo Cirigliano continuó su expansión en el negocio del autotransporte de pasajeros a través del Grupo Plaza, y se integró verticalmente con las incorporaciones de Emfer S.A. y TATSA a su conglomerado de negocios, operando y reparando ferrocarriles y ómnibus de pasajeros. El Grupo Roggio, el más importante entre los

---

<sup>10</sup> El decreto fue efectivamente realizado en el año 2004, pero no fue sino hasta el año siguiente que la operación del Ferrocarril San Martín cambió de manos.

<sup>11</sup> En realidad se trataba del mayor número de contratos de concesión, con tres, pero Metrovías controlaba el Ferrocarril Urquiza más las cinco líneas de subtes (luego seis, con la inauguración de la Línea H).

concesionarios y el único en figurar entre la cúpula empresaria argentina<sup>12</sup>, aumentó su participación en Metrovías de un 52 a más de un 90%. Por último, el Grupo Emepa, del empresario Romero, surgido de la industrial Emepa, utilizó las capacidades de esta última para operar reparaciones y refacciones ferroviarias, actividades adicionales a la operación de los servicios<sup>13</sup>.

En relación a la conceptualización de los *ámbitos privilegiados de acumulación*, nos inclinamos por afirmar que el sector analizado funcionó de hecho como uno durante el período, y aún reforzó el poder empresario de sus controlantes. Parece fundamental complementar esta investigación con estudios respecto a otras áreas de acumulación con condiciones favorables para analizar la acción del Estado en términos de constitución, sostenimiento y evolución de una coalición dominante entre sectores del capital en la posconvertibilidad, y analizar los cambios ocurridos en ésta en relación con aquella que actuó durante el período 1989-2001.

Del mismo modo nos inclinamos a apoyar las posturas de Alberto Bonnet y otros investigadores respecto al rol del Estado como un aspecto de la relación capitalista y ámbito de construcción de hegemonía para el dominio de sectores del capital. Manifestándonos, a su vez, en contra de aquellas interpretaciones que afirman que las acciones que reforzaron a ciertos grupos económicos específicos provienen de la *colonización* u *ocupación* del Estado argentino, pues no vislumbramos la posibilidad de otro tipo de Estado bajo la vigencia de las condiciones sociales de producción y reproducción social actuales.

## Bibliografía.

ASAP (2014). Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte. Disponible en: <http://asap.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Infosubtransporte.pdf>

Azpiazu, D., & Schorr, M. (2003). Privatizaciones: la renegociación de los contratos entre la administración Duhalde ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas? *Realidad económica*, (193).

Azpiazu, D., Bonofiglio, N., & Nahón, C. (2008). Agua y Energía. *Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO.

Barbero, José y Bertranou, Julián (2014), “Una asignatura pendiente. Estado, Instituciones, y Política en el Sistema de Transporte”, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Instituto del Transporte, Documento de Trabajo en Estudios del Transporte N° 1.

Belloni, P., & Wainer, A. (2012). La Argentina en la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo?. *Documento de Trabajo*, (23).

---

<sup>12</sup> Con Benito Roggio e Hijos S.A. y Cliba, como se mencionó anteriormente.

<sup>13</sup> Este hecho no es exclusivo del período, pero se sostuvo en su curso.

- Bona, L. (2015). Subsidios en clave de clases en la Argentina posneoliberal (2002-2014), *Sociales en Debate* 09.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo Libros Editorial.
- Castellani, A. (2009). Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989.
- Castro, L., & Szenkman, P. (2012). El ABC de los subsidios al transporte. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N, 102*.
- Eskenazi, M. (2009). "Viejos–Nuevos" modelos": La acumulación de capital en la Argentina de la posconvertibilidad y sus consecuencias para la clase trabajadora. *Contribución a la Crítica*, (4), 71-111.
- González, N. (2014). Paradojas del sistema ferroviario argentino: reflexiones en torno a la confiabilidad y la vulnerabilidad en una línea metropolitana. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*, (6).
- Gutiérrez, A. (2012). Gestión metropolitana del transporte colectivo en Buenos Aires: falsos dilemas y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 89-103.
- López, R. (2015). Servicios públicos para todos: la lógica de los subsidios en la economía Argentina, *Sociales en Debate* 09.
- Pérez, V. (2013). Cuando lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. Los trenes urbanos en la Argentina de la posconvertibilidad. In *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pérez, V. (2015). El desafío de construir institucionalidad. Respuestas a la vulneración de derechos entre los pasajeros de trenes metropolitanos, *Sociales en Debate* 09.
- Pérez, V. (2014). Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, 1990-2010. *Revista Transporte y Territorio*, (11), 114-134.
- Pu, A. M., & Schweitzer, R. M. (2008). *El Sistema Ferroviario Argentino. Situación Actual y Perspectivas*. Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio, FADU, UBA.
- Rocca, M.V. (2015). Los servicios públicos en la posconvertibilidad: una mirada desde la regulación estatal, *Sociales en Debate* 09.
- Schorr, M. (2015) Argentina en la posconvertibilidad: Algunas reflexiones sobre el "regreso del Estado", *Sociales en Debate* 09.
- Schorr, M., Manzanelli, P., & Basualdo, E. (2012). Régimen económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad. *Revista Realidad Económica*, (265), 7-37.
- Urbiztondo, S. (2011). Tarifas y subsidios: diez años después, lo barato sale caro. Disponible en [focoeconomico.org](http://focoeconomico.org)
- Ortiz, R., & Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la posconvertibilidad. *Papeles de trabajo*, 1(2).
- Contratos de concesión de los servicios ferroviarios metropolitanos de pasajeros.