



Postdata

ISSN: 1151-209X

ISSN: 1851-9601

Grupo Interuniversitario Postdata

Bertranou, Julián
(Des)organización estatal y política pública en Argentina.
Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario
Postdata, vol. 24, núm. 1, 2019, pp. 33-62
Grupo Interuniversitario Postdata

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52272406002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

(Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario

Julián Bertranou ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Instituto del Transporte y Escuela de Política y Gobierno/UNSAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNCuyo. E-mail: jbertranou@hotmail.com.

Resumen

El grado de Organización estatal, como atributo del accionar conjunto de organismos estatales en un sector política pública, es un factor que tiene incidencia en la calidad de los resultados de esta política. Este atributo, sin embargo, no está asociado a ninguna forma específica de organización del Estado, porque alude a su funcionamiento. El trabajo aplica este concepto al sector ferroviario argentino. El argumento es el siguiente: más allá de la declinación tecnológica del ferrocarril, su desempeño gradualmente deficiente se debe principalmente a la Desorganización Estatal que involucra al sector, situación que si bien comenzó en los años 60, se agudizó desde los años 90 hasta nuestros días.

Palabras clave: Estado, Organización, Política ferroviaria, Argentina, Política pública

Abstract

The degree of State Organization, as an attribute of public agencies' joint action in a public policy domain, is a factor that has an impact on the quality of that policy. This attribute, nevertheless, is not associated to any particular way of organizing Government, because it refers to its functioning. The article applies this concept to the Argentine railway policy domain. The argument goes as follows: beyond the railway comparative technological declination, its gradually deficient performance in Argentina is due to State Disorganization in this area, a trait that had its beginning in the 60s, but turned more acute since the 90s.

Key words: State, Organization, Railway Policy, Argentina, Public Policy

I. Introducción

La calidad de los servicios que presta o regula el Estado, o la mera factibilidad de que se presten con cierta regularidad e integralidad, depende de múltiples factores. La lista de estos factores es larga, pero entre ellos podemos encontrar la suficiencia de los recursos financieros, la calidad del recurso humano, el desarrollo y uso de tecnologías, la calidad y la consistencia de las operaciones, la precisión y el cumplimiento de las regulaciones y la influencia de actores no estatales en la definición de los objetivos.

Este trabajo analizará la influencia de un factor que tiene un carácter agregado, y que incluye algunos de los mencionados anteriormente. Este factor se denominará *Grado de organización estatal*, o directamente, *Organización estatal*. Como se verá más adelante, este concepto alude a un atributo del aparato estatal, que como tal, es variable. Pueden encontrarse, al menos teóricamente, manifestaciones polares de este atributo, ya que puede ser posible observar en algunas áreas de política pública, niveles altos, bajos o intermedios de *Organización estatal*, considerando incluso la posibilidad de que existan

situaciones de *Desorganización*. En el apartado siguiente se abordará el desarrollo de este factor, de su concepto y de sus observables, para luego aplicarlo a un campo específico de política como es el ferroviario.

El interés por este foco de análisis está relacionado con los significativos cambios institucionales, organizacionales y tecnológicos acaecidos en el Estado Nacional en los últimos 30 años en la Argentina, una parte de los cuales ha sido bien retratada por Oszlak (2003). Hasta fines de los años 80, la provisión de determinados bienes y servicios por parte del Estado o la regulación de la provisión privada, se asentaba en modos específicos (no siempre iguales) de organización de sus funciones, agencias y recursos, donde primaban modelos como la estatización o la regulación burocrática. El desempeño de los servicios públicos tuvo muchos altibajos entre los años 60 y 80, fruto de la inestabilidad política y financiera del país, de la expansión de una matriz social y política de la inflación (Hirschman 1980) y de la desactualización de los modos de organización y de regulación pública. La década de los años 90 introdujo cambios significativos en esa organización de los servicios públicos, con el propósito de acotar y perfeccionar el rol del Estado. Sin embargo, el devenir de estos cambios no produjo, salvo en algunas áreas acotadas o por algún período inicial, una mejora sostenida de los servicios, pero activó en muchos sectores, una mayor desorganización en el aparato público, debido a la deficiente construcción de capacidades para la asunción de los nuevos roles estatales y al comportamiento frecuentemente predatorio e ineficiente de las empresas asociadas al nuevo esquema de prestación de servicios. Las décadas de los años 2000 y 2010 fueron el escenario de respuestas dispares, en la que se observaron procesos de consolidación de la desorganización previa y procesos que implicaron mejoras relativas.

Los cambios producidos en los años 90 tuvieron distintas expresiones operativas, pero están asociados conceptual y programáticamente. De manera sintética, estos cambios tuvieron que ver con la naturaleza de las funciones a cargo del Estado (y por contrapartida, a cargo de otros agentes como las empresas) y con la distribución de estas funciones entre nuevas y viejas agencias estatales. En algunas áreas de política se produjo una transformación muy profunda. Un ejemplo impactante es el ferroviario, donde la desarticulación de ciertos servicios y el desguace de la hegemónica empresa estatal, Ferrocarriles Argentinos (FA), produjo un impacto profundo en la organización del sector, cuyos efectos se siguen sintiendo en la actualidad, cimentados también en numerosas acciones (u omisiones de acción) producidas desde principios de la década de los años 2000 hasta la actualidad. Por razones que se explicitarán en este trabajo, el sector ferroviario es un ejemplo actual de *Baja organización estatal*, o directamente, de *Desorganización*. Un conjunto de decisiones y acciones que fueron acumulándose en tiempos de FA en los años 70 y 80, a las que se agregaron decisiones de reestructuración y prácticas deficientes desde principios de los años 90 hasta la actualidad, generaron un estado de desorganización que tiene efectos negativos sobre la calidad, la eficiencia, la eficacia y la seguridad de los servicios ferroviarios, tanto de pasajeros como de cargas.

Una línea de explicación con respecto al sector ferroviario es la que asigna la responsabilidad de la desorganización a la reestructuración de los años 90 y a sus principales instrumentos: el desguace de FA, las concesiones ferroviarias, el cierre de servicios y la fragmentación institucional que se generó. Sin embargo, la explicación de la desorganización debe encontrarse en una variedad más amplia y compleja de fenómenos anteriores y posteriores a las decisiones de reestructuración de los años 90. En primer lugar, los factores desorganizadores comienzan con la gestión de FA, antes de la reestructuración. En segundo lugar, la distribución de las funciones estatales en más de

una agencia, en vez de concentrarlas en un organismo o empresa multipropósito (como FA), no lleva necesariamente a una situación de desorganización estatal, ya que esta última situación depende de una variedad de factores, como se verá más adelante¹. El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. En el apartado siguiente, se desarrollará y explicitará el concepto de *Organización estatal* (y una de sus manifestaciones polares, la *Desorganización estatal*), y se lo vinculará a los factores que pueden producirla (o no) y a los efectos de la misma en los bienes y servicios que presta el estado. En el apartado 3 se describirán los rasgos de la organización estatal ferroviaria hasta finales de los años 80. En el apartado 4, se analizarán las decisiones que se tomaron desde los años 90 en el sector ferroviario, y que contribuyeron a su desorganización actual. En el apartado 5 se sistematizarán los rasgos de esta desorganización para luego cerrar con el diseño de un modelo analítico más amplio en el campo ferroviario y con una recapitulación en clave de agenda. El trabajo representa una primera organización de ideas alrededor de una investigación más profunda sobre la evolución de la política ferroviaria argentina, y sobre las alternativas que este sector tiene para hacer una contribución más efectiva al bienestar nacional y al desarrollo productivo. Representa también, a partir de la introducción del concepto de Organización Estatal, un aporte para promover aún más el análisis comparado de sectores de política pública.

II. Sobre el concepto de Organización estatal

a) Fuentes y definición de Organización estatal

Los seres humanos han abordado su deseo de proveerse de más y mejores bienes y servicios a través de distintas formas organizativas. Estas organizaciones han sido imprescindibles en un contexto de creciente división social del trabajo, con el aumento de la especialización y la diferenciación funcional. Para uno de los primeros analistas organizacionales, Luther Gulick (1937[1999]), “la división del trabajo es la base de la organización; de hecho, es el motivo de la organización”. La organización implica el ejercicio de diversas funciones: el establecimiento de los objetivos a cumplir, la configuración de la especialización vertical y horizontal (estructura), la dirección y control del emprendimiento y la coordinación de las acciones y aportes de las personas involucradas. Un aspecto central es el de la coordinación, que tiene que ver con la secuencia y la interdependencia de las acciones. El incremento de la especialización, necesita de un incremento de las especificaciones de coordinación (Bouckaert et al. 2010). El propio Gulick identificó dos formas de asegurar coordinación: la que denominó “con organización”, basada en las relaciones de autoridad que ligán a superiores y subordinados, y la que asoció al “predominio de una idea”, que promueve la acción conjunta entre las personas.

Es posible ampliar el análisis sobre los modos de coordinación, y la excelente compilación de Kaufmann, Majone y Ostrom (1985) es un aporte insoslayable. En uno de los trabajos incluidos, Kaufmann (1985) entiende la coordinación como el “establecimiento de cadenas de acción”. Los principales principios ordenadores de estas

¹ La comparación con otros sectores será abordada en un futuro trabajo.

cadenas de acción son la jerarquía (presente en todas las organizaciones públicas y privadas), el intercambio (propio de sistemas organizativos descentralizados como el mercado) y la asociación (propio de redes y relaciones sociales). La posibilidad de lograr resultados más significativos para la vida cotidiana ha requerido de la extensión extraordinaria de estas ‘cadenas de acción’, que generan interdependencias intertemporales de una gran complejidad, sólo posibles bajo formas organizativas cada vez más estructuradas (como los estados o los mercados de bienes y servicios)². En la sociedad y el Estado modernos, los principios de coordinación no sólo son múltiples, sino que se articulan y conviven en complejos sistemas organizativos. Por ejemplo, lejos de las visiones simplistas de estados unitarios o de sistemas unitarios jerárquicos, nos encontramos en el Estado moderno con lo que Todd La Porte ha denominado como Complejidad social organizada (*Organized Social Complexity*) (La Porte 1975: 5, Franz 1985: 479). El concepto de complejidad que utiliza La Porte alude a la existencia de múltiples partes en un sistema. Los sistemas sociales complejos actuales, pueden ser organizados o no organizados (Weaver 1948). Los sistemas organizados “son aquellos en los que al menos una cantidad moderada de variables o partes se relacionan entre sí de manera orgánica o interdependiente” (La Porte 1975: 5). El grado de complejidad de estos sistemas organizados dependerá del número de componentes, de la diferenciación relativa o de la variedad de estos componentes y del grado de interdependencia entre ellos (p. 6). La interdependencia es concebida como el grado de relación recíproca entre componentes, donde existe el intercambio de al menos un recurso entre dos de ellos (p. 7).

El interés de este trabajo está en los efectos o resultados de esta “organización social compleja” en la calidad de las políticas públicas y en la calidad de vida de los sujetos destinatarios de las políticas. El análisis de la configuración estatal y su impacto en la población ha ocupado un lugar muy destacado en los últimos años, bajo el paraguas de diferentes marcos conceptuales. A modo de ejemplo, podemos mencionar la discusión sobre variedades de gobernanza de asuntos públicos (Pierre y Peters 2007), el análisis institucional (North, 1993, Scartascini y otros 2011, Acuña y Chudnovsky 2013), el análisis de regímenes o patrones de políticas públicas (Oszlak 1981, Bertranou e Isuani 2016) y el análisis organizacional (Martínez Nogueira 2013).

Volviendo a la discusión conceptual que se activa desde los trabajos de La Porte y de Franz, en sistemas organizativos complejos, no hay tipos puros de mecanismos de coordinación; es posible encontrarse con relaciones jerárquicas, de intercambio, de ajuste mutuo e incluso de negociación (Franz 1985). En relación con el Estado, si bien el principio de autoridad legal y de jerarquía, sigue siendo el componente central de todo proceso político y de políticas públicas, “los distintos arreglos administrativos debido al crecimiento organizacional y a la diferenciación funcional dentro del sector público, han generado formas más complejas de coordinación” (Franz 1985).

Como se anticipó, el concepto que se desarrollará para este análisis es el de *Organización estatal* o *Grado de organización estatal*, y tendrá como propósito describir las características que adoptan la estructura y el funcionamiento estatal en la provisión de bienes, servicios y regulaciones.

² Las cadenas de acción interindividual y organizacional suponen por un lado la existencia de un sentido (*meaning*) compartido acerca de la situación, y de la aceptación y comprensión de las reglas de comportamiento que rigen la relación, así como de la vinculación con terceras partes en un proceso que requiere de adaptaciones mutuas. Extender estas cadenas de acción requiere de proyecciones de la acción colectiva y horizontes temporales de reproducción de la acción (Kaufmann 1985).

Este concepto difiere del significado de organización, en el análisis organizacional o en algunas variantes del análisis institucional. Para teóricos de las organizaciones como Mayntz, Scott, Etzioni o Hall, la organización “es una colectividad con unos límites relativamente identificables, un orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera relativamente continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos” (Hall 1973). En ese sentido, existen diversos tipos de organizaciones, para distintos fines y con distintos niveles de éxito en el logro de sus propósitos. Este concepto de organización alude a un *sujeto social*, a una *entidad social con agencia*. En un sentido similar se entiende el concepto de organización en North (1995), por oposición al de institución (reglas de juego). El concepto de *Organización estatal* que se propone para analizar el funcionamiento del Estado en los sectores de política pública, tiene otras características. Por lo pronto, representa un atributo o una cualidad de un conglomerado de entes estatales asociados en la provisión de un bien o un servicio, no un sujeto social³. De manera complementaria, es un concepto descriptivo de una realidad estatal, pero además, es un concepto con contenido valorativo o evaluativo, con proyecciones prescriptivas. Que haya un alto grado de *Organización estatal* en un sector de política pública significa que existe un modelo de gobierno de ese sector, en el que el Estado a través de sus distintas agencias, asume de manera efectiva roles de orientación, dirección, coherencia, regulación, operación o producción, normalización, coordinación, control y rendición, *aunque no sea el protagonista unilateral del proceso*. El atributo de *Organización estatal* no implica que la gestión de todas las funciones necesarias para la prestación de un bien o un servicio sea ejercida por organismos estatales, por lo que debe confundirse con gestión estatal.

Para este trabajo entonces, *Organización estatal* es un concepto que remite a un atributo variable de la estatalidad en un sector de política pública, que describe el modo en el que los entes estatales involucrados coordinan sus intervenciones en un marco de objetivos, normas y procesos explícitos y reconocidos, con el objeto de dar cuenta de todas las funciones requeridas en la adecuada provisión de un bien o un servicio⁴. En relación con las funciones requeridas, la alusión es a la multiplicidad de actividades necesarias para que un servicio o un bien se produzcan. Estas actividades son al menos, las siguientes: gobierno y dirección, problematización, planificación, diseño de

³ En ese sentido, tiene características asimilables a las del concepto de capacidad estatal, como rasgo para caracterizar el funcionamiento del Estado en un contexto de políticas públicas. Una diferencia es que el concepto de Organización como está utilizado en este trabajo, sólo se aplica a un conjunto de entes estatales, mientras que el de capacidad puede calificar las condiciones de un solo ente público (Bertranou 2015).

⁴ El concepto de *Organización*, para la definición propuesta, podría rivalizar con otros conceptos que figuran en la literatura especializada como modelo de gobierno, modelo de gestión, o directamente, coordinación o capacidad estatal; y en efecto, podría utilizarse otro concepto que aludiendo al mismo fenómeno, quizás ofrezca menos márgenes de confusión. No obstante ello, el concepto aquí planteado invoca aspectos que incluyen tanto el modo de gobierno de un sector, como aspectos más estructurales como la modalidad de coordinación de los organismos intervinientes, la disponibilidad e interdependencia de recursos e información, o la capacidad de los organismos intervinientes. En el punto b) de este apartado analizaremos los componentes observables, lo que permitirá posiblemente, defender el uso de esta forma de ‘nombrar’ el fenómeno que se estudia.

orientaciones de política, regulación, normalización, operación, producción o prestación de servicios, control, homologación y certificación, información e investigación, y seguimiento y evaluación.

El concepto de Organización estatal, como atributo, es variable y asume distintos registros⁵. La variación del registro de *Organización* puede ir desde un nivel alto a un nivel bajo, nivel éste último que podría definirse como de *Desorganización estatal*. Entre los extremos de alta Organización o Desorganización se presenta un continuum de variadas experiencias intermedias de organización. Estos grados se construyen a partir de los observables o indicadores para cada uno de los componentes analíticos del concepto, que se explicitarán en el punto b) siguiente.

Que un conglomerado de entes intervinientes en una política pública se encuentren en una situación de *Desorganización*, implica que existen dificultades o tensiones en el plano de la coordinación de estos entes, o en las normas que rigen el servicio, o en el acceso a los suministros necesarios, o en el plano de los actores y sus roles, o en un marco de funciones deficientemente ejercidas, o en el ejercicio de la autoridad pública (o decididamente, en muchos o todos estos planos al mismo tiempo).

En otro orden de reflexión, el concepto de *Organización estatal* no debe confundirse con la idea de eficiencia o buen desempeño en un sector de política pública. En ese sentido, tiene algunas reminiscencias del concepto de institución en North (1995) y su relación con los desempeños institucionales. Hay marcos institucionales más eficientes que otros. Las instituciones son en ese sentido un conjunto de reglas que asegura la coordinación entre actores (Brinks y otros 2018, Acuña y Chudnovsky 2013), pero esta coordinación puede tener resultados más o menos eficientes o eficaces. Como se verá más adelante en el análisis del sector ferroviario, hasta la fines de la década de los años 80, la Argentina exhibía un nivel intermedio y decreciente de organización estatal, basada principalmente en el accionar de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos. El hecho de que el nivel de organización del sector fuera más alto que el actual, no implica que la calidad del servicio ferroviario fuera la adecuada. Un aceptable nivel de organización estatal puede convivir con niveles distintos de calidad en la prestación de los servicios. Es posible encontrar niveles altos de coordinación entre los actores, pero sin privilegiar mejoras en los productos de política pública (bienes y servicios públicos). Sin embargo, sería imposible encontrar buenos servicios públicos con bajos niveles de organización estatal (o simplemente, con desorganización)⁶. De manera

⁵ Una fuente clásica para el análisis de la estatalidad como variable, por ejemplo, es Nettl (1968).

⁶ En North (1995), un marco institucional (reglas) se sostiene porque asegura coordinación (argumento un tanto funcionalista), pero sobre todo, porque no existe una fuerza (coalición) que tenga el poder para alterarlo. En ese sentido, puede ser globalmente ineficiente, pero garantizar al mismo tiempo los intereses de ciertos actores (organizaciones) que bloquearán cualquier intento de cambio. De manera comparable, el nivel de organización estatal puede no ser deficiente, pero producir resultados deficientes. La cuestión en este caso es que algunos actores pueden beneficiarse del nivel de organización actual, y bloquear cualquier intento de mejora, para mejorar la calidad de los servicios. Un estado de desorganización también puede beneficiar a algunos actores, y por lo tanto, ser difícil de revertir. Existe una diferencia importante con lo aportado por North: reglas (formales o informales) existen siempre, con resultados dispares; la Organización estatal es variable, también con resultados dispares, pero con mayor propensión a que un nivel más alto de Organización se refleje en mejores resultados de política pública.

complementaria, el concepto de *Organización estatal* no se vincula con preferencias de política pública o de sus instrumentos. Como se verá en la desagregación de las dimensiones, lo que incide en la *Organización* no son las opciones de instrumentos o los modos de coordinación, para tomar como ejemplos, sino de las formas a partir de las cuales se establecen y efectivizan las interdependencias funcionales.

b) Dimensiones de la Organización estatal

Para facilitar su uso y para precisar su definición, además de su capacidad descriptiva, es imprescindible identificar los planos en los que se observa y de los cuales depende la *Organización estatal*. En este proceso de identificación, es útil comenzar analizando un conocido trabajo de Oscar Oszlak (1981). En su contribución, Oszlak relaciona distintos regímenes políticos con las distintas formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia entre agencias estatales, poniendo de relieve los diferentes condicionamientos que la naturaleza del régimen político en el poder impone a esas relaciones. Para este autor, la noción de interdependencia está íntimamente asociada a la idea de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal solamente en la medida en que sus componentes mantengan entre sí relaciones de dependencia mutua. Pensar en la burocracia estatal como sistema implica suponer que sus unidades se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes.

Cuando analiza estas formas de interdependencia, Oszlak afirma que toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de interacción:

- Las derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad.
- Las destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad.
- Las dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas.

Más allá de las vinculaciones, la distinción permite aislar diferentes planos de interdependencia en los que se intercambian distintos tipos de recursos, cuyo control y empleo puede explicar importantes variaciones en el comportamiento burocrático. De las diversas modalidades de interacción se derivan tres flujos de recursos fundamentales que dan vida a un sistema organizacional: bienes materiales y financieros, información y autoridad, y que permiten reconocer tres tipos de interdependencias:

- *Interdependencias materiales y presupuestarias*: entre unidades que obtienen bienes materiales y financieros de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.
- *Interdependencias funcionales*: alrededor de la transmisión de conocimientos para la producción de bienes dentro de un esquema de especialización funcional.
- *Interdependencias jerárquicas*: alrededor del principio de autoridad y la capacidad de decidir y ordenar la acción en términos de objetivos.

Partiendo de estas interdependencias (que se llamarán ahora planos en los que se manifiesta la Organización estatal), la propuesta de este trabajo incorpora un plano más: el *Intercambio con el mundo exterior*. Desde el punto de vista de esta propuesta entonces, cuatro son los planos que dan cuenta de la Organización y que muestran interdependencias de distinta naturaleza.

- *Bienes y recursos*: este plano involucra las normas y procesos para el acceso y disponibilidad de los bienes materiales y financieros que son necesarios para la implementación del servicio público, así como las dotaciones mismas de estos recursos.
 - *Información y conocimiento*: este plano involucra las normas, procesos y prácticas que hacen a la producción y transmisión de conocimientos técnicos vinculados a la producción de la política pública. Este plano se asienta en las modalidades de especialización funcional y de intercambio entre las distintas especialidades. Involucra el conocimiento tanto individual como organizacional, la distribución de competencias y los mecanismos de articulación de los saberes.
 - *Gobierno y autoridad*: este plano se relaciona con otro de los señalados por Oszlak y que destaca la relevancia del ejercicio de la autoridad y del gobierno dentro de cada entramado de organizaciones ligadas a un servicio público, a la hora de la toma de decisiones ordenadas hacia objetivos, hacia la aplicación de premios y castigos, y hacia la dotación de coherencia estructural y funcional.
 - *Relación con el exterior*: existe un plano de relaciones entre los organismos del sector de política pública en cuestión y actores externos, entre los cuales encontramos a destinatarios/usuarios, organizaciones sociales, empresas de aprovisionamiento, sindicatos y otros organismos de otros sectores, y en las que existen normas, procesos y prácticas que estabilizan las interdependencias y generan insumos de todo tipo (poder, recursos, legitimidad) para la redefinición estratégica del servicio público.
- El análisis de estos planos de interdependencias constitutivas de la Organización Estatal, se basa en el relevamiento de información sobre siete grupos de observables de las interdependencias en la actividad del Estado: a) los actores, b) las normas (regulaciones, normas técnicas), c) los insumos (financiamiento, personas, materiales, infraestructuras), d) las funciones y los sistemas de gestión, e) las estructuras, f) los conocimientos y saberes y g) las tecnologías.
- En el Cuadro 1 se explicitan los observables en función de los cuatro planos de la Organización Estatal. Para completar la definición del concepto y la identificación de los planos y de sus observables, en el Cuadro 2 se exhiben los posibles registros de los observables de la Organización Estatal que construyen los tipos ideales de Organización alta, media o baja (Desorganización). Con la anticipada estimación de los registros que caracterizan estos distintos niveles de Organización, se facilita la evaluación de los sectores de política pública. La elaboración de los registros es tentativa y debe ser luego validada en el análisis de los casos.

III. La acumulación de factores de desorganización estatal ferroviaria en el período de FA tardía (1975-1990)

El proceso de desorganización estatal en el sector ferroviario comienza en vida de FA, y en especial, en su período tardío. FA como empresa del Estado (luego bajo el marco de la Ley 13653), fue creada a fines de los años 40, adoptando distintas denominaciones (Ferrocariles del Estado-1950, Empresa Nacional de Transporte-1952, Empresa Ferrocariles del Estado Argentino-EFEA-1956), hasta llegar a la actual denominación en 1968. Su creación tiene que ver con la organización y gestión de los ramales ferroviarios que fueron sucesivamente nacionalizados entre 1946 y 1951 (Waddell 2016).

A pesar de su carácter concentrador y centralizador, y de su organización industrial, comparada con la organización más ‘artesanal’ del autotransporte (Müller 2018), el modo ferroviario exhibe una tendencia declinante desde los años 40 y 50 en todo el mundo, con las diferencias propias de experiencias en donde ha encontrado un perfil productivo y social eficaz y eficiente. Esta declinación relativa y en muchos casos absoluta, se debe a la competencia que comenzó a sufrir a partir de los años 20 y 30, por parte de otros medios de transporte que en determinados servicios resultaron ser más flexibles, eficientes o eficaces. En el caso argentino esta declinación se observa claramente, antes y más allá de los argumentos que se verterán en el trabajo sobre la desorganización en sus servicios. Es decir, al marco general de declinación, en el caso argentino, como luego se verá, se adiciona una cuota de desorganización estatal importante.

Algunos datos ilustrativos sobre esta declinación en cuanto al transporte de bienes y pasajeros hasta el año 1990, son los siguientes:

- Pasajeros transportados totales (urbanos e interurbanos): 622 millones (1959); 250 millones (1990).
- Cargas: 34 millones de toneladas (1948); 15 millones (1990).
- Empleados: 220.000 (1959); 93.500 (1989).
- Vías activas: 43.938 km (1957); 34.059 km (1989).

Un indicador muy importante es el de las Unidades de Tráfico (millones de pasajeros km o millones de toneladas km) de los componentes centrales (unidades de negocio) de la actividad ferroviaria: el servicio de cargas, el servicio interurbano de pasajeros y el servicio metropolitano de Buenos Aires. En la Tabla 1, se advierte que las Unidades de Tráfico totales cayeron de 29.623 millones en 1965 a 18.165 en 1990, manifestándose en todos sus componentes.

La caída en la relevancia del sistema ferroviario y de su empresa líder se debe a dos órdenes de factores. Por un lado, la industria ferroviaria es una industria declinante no sólo en la Argentina y en la región, sino en todo el mundo. La introducción masiva de otros sistemas de transporte y otras tecnologías tanto para el transporte de cargas como de pasajeros, ubica al ferrocarril en una posición más débil y necesitado de una redefinición de su aporte de mayor valor agregado, más allá del carácter industrial de su organización, y por ende, de su ‘ventaja’ productiva en relación con medios de organización más ‘artesanales’, como se mencionó anteriormente, haciendo referencia al reciente trabajo de Alberto Müller (2018). La expansión del transporte automotor de pasajeros y de cargas, tanto urbano como interurbano, la paulatina expansión de la aviación comercial y la creciente eficacia y eficiencia de la navegación marítima en el comercio internacional de bienes, dejó al ferrocarril como una industria con una tecnología de movilidad con menor capacidad de transporte y menor eficiencia en términos generales, a la espera de una redefinición de su rol estratégico en la movilidad. Más allá de este contexto declinante, las respuestas públicas internacionales han sido distintas, dados los contextos y los perfiles de movilidad de cada país, y de las capacidades de sus sistemas políticos y gubernamentales para adecuar los servicios ferroviarios a las nuevas demandas (IT/UNSAM 2015). En el caso argentino, las gestiones tanto de FA como las político-ministeriales, no produjeron decisiones tendientes a redefinir el perfil productivo de FA y de sus servicios en el sentido de una mayor adaptación a las nuevas demandas y necesidades ferroviarias. Una sucesión de prácticas de tipo ‘desorganizante’ se consolidaron y coexistieron con prácticas o

instituciones de FA que otorgaban cierta cohesión y orden a las actividades en los servicios ferroviarios y en la empresa⁷.

Existieron prácticas que fueron consolidándose en FA (y seguramente en otras empresas públicas de otros sectores) y que generaron dosis de desorganización importantes en el sector, como son a) el déficit crónico de financiamiento y los requerimientos cada vez más significativos al Tesoro Nacional, los cuales en un contexto de volatilidad financiera y crisis recurrentes deterioró la infraestructura y su mantenimiento, así como la calidad de los servicios; b) el incumplimiento paulatino de las normas técnicas, entre otras razones, por el deterioro de la infraestructura; c) la creciente incidencia de los sindicatos, en el reclutamiento y promoción del personal, y de las empresas proveedoras de insumos y equipos, las cuales animaron cierta fragmentación y diferenciación tecnológica; d) la ausencia de una visión estratégica viable del ferrocarril y la irrelevancia o fragmentación de las actividades de planificación; e) la endogamia de FA, que impidió una perspectiva más estratégica de los servicios; f) la profundización de una cultura refractaria al cambio y anclada en el pasado; entre otros aspectos.

Por otro lado, FA ejercía también una influencia organizadora en sector ferroviarios en base a atributos organizacionales relevantes: a) servía de plataforma o de espacio para la circulación de saberes, conocimientos y tecnologías en el sector ferroviario; b) contenía el acervo completo de normas técnicas de un servicio de neto corte industrial como es el ferrocarril, aunque algunas fueran de difícil cumplimiento; c) tenía bajo su control las distintas funciones que deben cumplirse en un servicio ferroviario, aunque el cumplimiento de estas funciones fuera dispar o contradictorio; d) aseguraba cierta continuidad de prácticas en el despliegue de una memoria institucional, entre otras cuestiones.

Si bien la desorganización es creciente, existen atributos en FA, por su propia condición de ser una organización monopólica en el sector, que mantienen niveles de cohesión, de orden o de continuidad. Sin embargo, con la expansión de las prácticas desorganizantes, la posibilidad de revertir o de reorientar positivamente la declinación industrial del ferrocarril, se hizo cada vez más lejana.

En el cuadro 3 se resumen los rasgos de la época final de FA, y que califican el grado de organización como intermedio.

IV. El largo proceso de consolidación de la desorganización estatal en el sector ferroviario: 1989-2018

La situación de los ferrocarriles argentinos hacia fines de los años 80 entonces dista de ser buena. Por un lado, conviven al interior del sector y en especial de FA, mecanismos organizadores y desorganizadores, con una creciente influencia de estos últimos. Por el otro, la calidad de los servicios ferroviarios, producto del proceso de desorganización, es mediocre y con tendencia declinante.

Los distintos intentos de reorganizar los servicios ferroviarios con el objeto de aumentar su calidad y capacidad, desde el Plan Larkin, hasta las propuestas del gobierno de Alfonsín, fracasaron por la oposición de los distintos actores ligados al ferrocarril: sindicatos, empleados y gerentes de la burocracia ferroviaria, y empresa proveedoras,

⁷ El grado de organización estatal es variable y puede seguir ciclos de mayor organización o desorganización. Esta idea de ciclos aplicado al desarrollo de capacidad estatal puede verse en Chudnovsky y otros (2018).

además de las expresiones políticas y sindicales aliadas a estos grupos. Las propuestas de reforma, y más allá de su calidad y factibilidad, atacaban de lleno la cultura prevalente del servicio ferroviario⁸, para la cual, “cualquier ferrocarril es bueno, y es mejor que nada”.

El presidente Carlos Menem comienza su gestión con un fuerte respaldo político, ampliado por la bocanada de legitimidad (y delegación) que otorga una ciudadanía a un gobierno que logra salir de la hiperinflación. Esta legitimidad apuntala las decisiones de transformación de la estructura y de la gestión pública que se activan desde julio de 1989. El ferrocarril fue uno de los emblemas de este embate contra la gestión estatal y fue objeto de denodados esfuerzos para su transformación, esta vez, sin los obstáculos políticos y sindicales anteriores. La banca multilateral de crédito condicionó el apoyo financiero al país, a una reestructuración ferroviaria de amplio alcance, justificada por los casi 800 millones de dólares anuales de financiamiento estatal requerido por el sector (cerca del 1 por ciento del PIB).

Desde el punto de vista de este trabajo, en 1989 comienza un período muy importante en la historia ferroviaria y en particular, en lo que se ha denominado la organización estatal del sector. Este proceso y previo a una descripción más detallada de toda su evolución, amerita algunas reflexiones generales y preliminares:

- Se planteó como un proceso de *re-organización* del sector, estableciendo nuevas prioridades de servicio, nuevos marcos regulatorios y nuevas instituciones estatales.
- Hubo en el comienzo, mejoras temporales en la calidad y en el volumen de los servicios.
- La reestructuración también se construyó sobre reglas e instituciones que luego evolucionaron de manera negativa.
- La desorganización que volvió a experimentarse una vez transcurrido un primer proceso de renegociación y la crisis económica y política de los años 2001 y 2002, no fue revertida cuando las orientaciones de política pública cambiaron a partir de 2002 y 2003. Ni luego del cambio de gobierno en 2015.
- Continuó la degradación tendencial de los servicios a lo largo de casi 30 años, en un contexto de creciente desorganización.

En este apartado se describirán los principales hitos (actos, decisiones, procesos) que caracterizaron el período post 1989 hasta la actualidad, en donde se consolidó la desorganización del sector. Los principales hitos se presentan ordenados en tres períodos entre 1989 y 2018.

a) Reestructuración, concesionamiento de servicios y liquidación de FA (1989-2002)

Condicionado por los organismos multilaterales y con apoyo técnico de éstos, el gobierno de Carlos Menem pergeña una estructuración del ferrocarril sobre tres pilares: la concesión de la red de cargas, la concesión de la red de enlace metropolitano de Buenos Aires y la desactivación casi total de los servicios de pasajeros de larga distancia.

El proceso de concesionamiento comienza con el ferrocarril de cargas. Luego de una experiencia preliminar en el tramo Rosario-Bahía Blanca, el gobierno anuncia la concesión integral del servicio dividiendo la red en seis partes. Las empresas

⁸ Una cultura principalmente de ‘oferta’ (Kohon 2018).

concesionarias tomaron el control de los servicios a partir de 1991, salvo el caso del FC Belgrano, cuya licitación fracasó, y el Estado formó una empresa especial (FCBelgrano SA) para administrar este segmento de red. El derrotero de esta última línea es complejo y tratinado: ante falencias en la gestión el servicio es adjudicado a una nueva empresa (Belgrano Cargas SA), propiedad de la Unión Ferroviaria, con compromisos de aportes por parte del Estado (Banco Mundial 2010, ITF-UNSAM 2012).

En el segmento metropolitano, el gobierno decide primero separar el servicio urbano del resto de la red, creando al efecto la empresa FEMESA SA. Pero el propósito principal fue el de iniciar el proceso de diferenciación física, tecnológica y organizacional para poder concesionar las siete líneas que servían el Área Metropolitana de Buenos Aires, además del servicio de Subterráneo. El llamado a licitación se publicó en 1991, siendo adjudicatarios cuatro grupos empresariales: Trenes de Buenos Aires-TBA (Líneas Mitre y Sarmiento), Transportes Metropolitano (Roca, San Martín y Belgrano Sur), Ferrovías (Belgrano Norte) y Metrovías (Urquiza y Subte), los que se hicieron cargo de los servicios entre 1994 y 1995. Las ofertas contemplaban la posibilidad de un subsidio del parte del Estado, además del financiamiento de un Plan de Obras preestablecido, lo cual no fue el caso en las concesiones de cargas.

Con respecto al servicio de larga distancia, hubo algunos intentos de dejar algunos recorridos mínimos entre grandes centros, pero luego de la gran huelga de 1991, la decisión fue de cerrar todos los servicios. Las provincias tenían la opción de recibir aquellos servicios que consideraran prioritarios, pero a su costo y mantenimiento, decisión que finalmente adoptaron sólo algunas de ellas como las provincias de Buenos Aires, Chaco y Río Negro.

Se crearon en todo el proceso de reestructuración distintas agencias públicas como la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (a cargo luego de la fiscalización del segmento metropolitano), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (para fiscalizar las cargas), y otras agencias menores, las cuales quedaron fundidas en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo de fiscalización del transporte terrestre creado en 1996, una vez culminados todos los procesos de licitación y adjudicación.

Los primeros años de desenvolvimiento del sistema fueron favorables: mejoraron los estándares de calidad y cantidad de los servicios, así como la cantidad de pasajeros y cargas. Todos los actores involucrados: empresas, agencia de fiscalización y Estado, cumplieron sus roles pre-establecidos. La primera prueba de fuego, las renegociaciones del año 1997 en el servicio del AMBA, impulsadas desde el Estado para establecer nuevos parámetros de un servicio en expansión, culminó con el inicio (leve) de los incumplimientos, ya que se impidió un aumento tarifario previsto en los pliegos por mejoras de gestión. Sin embargo, la crisis internacional y su efecto en el financiamiento público, afectó los compromisos de infraestructura del Estado, lo cual se sumó a los problemas derivados de la caída de la demanda. En especial, los servicios metropolitanos empiezan a perder pasajeros y los indicadores de servicio empeoran al final de los 90 y principios de los 2000, generando problemas en el financiamiento de los servicios en el marco de la rigidez tarifaria. Las renegociaciones en cargas se iniciaron en 1998, pero los acuerdos no llegaron en muchos casos sino hasta diez años después.

b) Revisiones, renegociaciones y acentuación de la emergencia (2002-2012)

La crisis de 2002 obliga a la renegociación de los contratos y activa un incremento del financiamiento operativo del Estado en el servicio metropolitano, para mitigar los efectos de la escalada de precios en el poder de compra de los usuarios. Las compensaciones tarifarias que se despliegan, van adquiriendo dimensiones muy significativas ante el congelamiento tarifario. El Estado discontinúa el financiamiento para el plan de obras, con lo cual, la infraestructura metropolitana acentúa su degradación. La demanda se recupera luego de los bajos niveles de 2001 y 2002, pero se ameseta hacia finales de la década.

En este contexto, la mala gestión empresarial se traduce en reclamos cada vez más airados de los usuarios. En 2004, el Gobierno rescinde el contrato de Transportes Metropolitano en el FC San Martín, y adopta una figura de la que abusará más adelante como es la de la Unidad de Gestión de Emergencia Ferroviaria (UGOFE SA), integrada por los otros tres grupos de concesionarios. Con la rescisión en 2007 de las otras dos líneas de Metropolitano (Belgrano Sur y Roca), luego de nuevas protestas violentas en las cabeceras de líneas, el modelo UGOFE se extendió aún más. Con esta innovación organizacional, consolida cierta precariedad institucional, ya que los términos de las concesiones no rigen en el caso de estas nuevas administraciones, generándose un gran vacío normativo y de fiscalización. Si bien las compensaciones tarifarias continuaron su expansión hasta el punto de ser el componente fuertemente mayoritario del financiamiento operativo de las empresas, las acciones de mantenimiento e inversión se aplazaron, contribuyendo a la precarización de los servicios. En el segmento metropolitano se despliega también una práctica empresarial de subcontratación de ciertos servicios de mantenimiento y aprovisionamiento a empresas del mismo grupo concesionario, financiada por fondos públicos pero con muy limitados controles. El segmento interurbano no tuvo la expansión esperada en los años 90, y si exhibía un déficit importante con la gestión de FA, luego con las gestiones provinciales, los indicadores de servicio se deterioraron aún más, en virtud de la caída del financiamiento y de la capacidad gerencial de las provincias. El nuevo período encuentra a casi todas las provincias devolviendo a la Nación estos servicios o simplemente, discontinuándolos.

En el segmento de cargas, las renegociaciones de principios de los años 2000 permitieron que hubiera acuerdos tácitos sobre el retroceso de los indicadores de servicio (por ejemplo, velocidades comerciales) y sobre las pautas de mantenimiento de vías y material rodante otorgado en concesión. Con el crecimiento económico, la demanda aumenta para luego estancarse y retroceder a partir de 2008. El caso de la línea Belgrano aporta un nuevo capítulo. El fracaso gerencial de la Unión Ferroviaria (en parte por incumplimiento estatal) y el fracaso de la ampliación accionaria de la empresa Belgrano Cargas, promovió que el Estado creara a imagen y semejanza del ferrocarril suburbano, un esquema de emergencia bajo el nombre de Sociedad Operadora de Emergencia SA (SOESA), con accionistas sindicales y de empresas nacionales e internacionales. Los magros resultados obligarán a una intervención administrativa de esta nueva empresa.

Con los incidentes de la Estación Constitución⁹ y que implicaron la rescisión del contrato de concesión a la empresa Metropolitano por las líneas Roca y Belgrano Sur, el gobierno comenzó a analizar la idea de la nacionalización de los servicios. A partir de esta idea, elaboró un proyecto llamado de *reordenamiento ferroviario*, en el cual propuso crear dos nuevas agencias, una de gestión de la infraestructura (ADIF) y otra

⁹ Se suscitaron disturbios por la cancelación súbita y reiterada de servicios.

operadora de servicios (SOF), emulando en parte el modelo europeo de separación vertical. El proyecto, luego devenido en ley (N° 26352), no termina de plasmar la idea de la nacionalización, pero deja abierta la opción con el costo de crear dos nuevas instituciones, cuyos mandatos no se cumplirán sino muchos años después, y de manera defectuosa.

c) Atisbos de reorganización luego de la tragedia de Once (2012-2018)

La degradación de la infraestructura y de las prácticas operativas, sumado a la proliferación de unidades de gestión de emergencia, se constituyeron en un factor necesario (aunque no suficiente) de los sucesivos siniestros que se suscitaron en el ámbito metropolitano, y en especial, del siniestro de la Estación Once del Ferrocarril Sarmiento, el 22 de febrero de 2012, que causó la muerte a 51 pasajeros. El hecho conmocionó al Gobierno y a la opinión pública, y fue el detonante de una serie de decisiones que afectaron fundamentalmente al servicio suburbano: a) hubo una reforma ministerial que le asignó el área de transporte al Ministro Randazzo de Interior, b) se decidió una inversión multimillonaria en material rodante y en renovación de vías, c) se rescindieron los contratos de TBA en las líneas Sarmiento y Mitre, y se creó otra Unidad de Gestión de Emergencia (UGOMS), bajo tutela de los dos concesionarios restantes, d) luego del accidente de Castelar en 2013 sobre la misma línea Sarmiento, se nacionalizó ese servicio y se lo puso bajo la gestión de SOF, que hasta ese momento, prácticamente no gestionaba servicios, y e) se establecieron nuevos contratos de gestión para las líneas que estaban bajo gestión de las UGOs, esta vez, bajo la responsabilidad de alguno de los concesionarios remanentes, con el propósito de mejorar su desempeño. En 2015, salvo los mencionados concesionarios (Ferroviarias y Metroviarias), el resto de las líneas pasó a ser gestionada por la SOF. Con nuevo material rodante y nuevas inversiones, el servicio mejoró sus indicadores, así como la cantidad de pasajeros pagos, hasta volver a estancarse en los últimos años.

La nueva impronta política, con el Ministro Randazzo a la cabeza, puso en marcha incipientes servicios interurbanos, de muy baja frecuencia y calidad, que terminaron discontinuándose en breve lapso. Se activó también preliminarmente el proyecto de soterramiento de la línea Sarmiento, con controversias sobre su financiamiento y sobre la calidad del proyecto. Más allá de las posteriores dudas sobre la transparencia del proceso de adjudicación, el gobierno en 2015 le otorgó, de entrada, una financiación que se suponía que la iban a aportar los contratistas privados. Ha habido avances pero a principios de 2019 se suspendieron las actividades.

En el ámbito de las cargas, el Estado rescindió los contratos de ALL en los ramales Urquiza y San Martín, debido a reiterados incumplimientos. Estos ramales pasaron a integrar junto a la línea Belgrano, la nueva empresa estatal de cargas, Belgrano Cargas y Logística SA, creada en 2013. Con este escenario, el Gobierno obtuvo financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (ex CAF) y de un grupo de origen chino para reemplazar vías en el ramal a Salta y Jujuy a través de Avia Terai, financiamiento que se sumó al que había aportado el Tesoro Nacional en los inicios de ADIF. En todos estos casos, los estudios que justifican estas inversiones no son robustos.

La creación de operadores estatales planteó un problema institucional en cuanto a la fiscalización de sus servicios, ya que los nuevos operadores se han negado a ser

controlados por la CNRT aduciendo que fue creada para fiscalizar concesionarios privados. Esta cuestión ha adquirido en los últimos años facetas preocupantes¹⁰. El gobierno que se hizo cargo en diciembre de 2015 buscó asegurar la continuación de las inversiones en infraestructura y material rodante, terminando proyectos de electrificación (Roca) y auspiciando un nuevo financiamiento para la línea San Martín de cargas. La gestión de las empresas estatales carece de los planes de negocio que se hubieran esperado por el perfil de sus nuevos administradores. Complementariamente, el proyecto ferroviario emblema, la RER (Red de Expresos Regionales), tiene unos requerimientos de inversión muy significativos, que no tienen el necesario respaldo en estudios de demanda y de absorción de tráfico automotor, ni parece prioritario en el contexto actual del transporte metropolitano. Cabe mencionar en esta apretada síntesis que la crítica situación de las normas técnicas (ausencia, incumplimiento, inviabilidad) no ha encontrado una respuesta sistémica, salvo los recientes esfuerzos por normalizar la seguridad operacional¹¹.

V. Rasgos actuales de la desorganización estatal

En el apartado anterior se reseñaron las decisiones adoptadas a partir de 1989 en el ámbito del transporte ferroviario, las cuales, salvo en períodos puntuales y en algunos servicios (metropolitanos, en el período inmediatamente posterior a las concesiones), profundizaron el proceso de desorganización del sector, que había comenzado en la etapa intermedia y final de la gestión estatal de FA. Las decisiones adoptadas no sólo no revirtieron este proceso de desorganización, sino que lo profundizaron aún más, poniendo en evidencia significativas instancias de desarticulación funcional y carencia estratégica. En este apartado, a partir del marco analítico propuesto en el apartado 2, se intentará sinterizar los rasgos actuales de esta desorganización.

a) Bienes y recursos

El plano de los bienes y recursos tiene diversos componentes. En primer lugar, debe considerarse el financiamiento general del sector, y en particular, el financiamiento para inversiones. El desfinanciamiento operativo y de capital de FA llegó a rondar los 1.500 millones de dólares anuales antes del proceso de reestructuración (Kopicky y Thompson 1995). Los parámetros de financiamiento se establecieron luego de acuerdo a los contratos de concesión, y durante los primeros años (y en especial, en los servicios urbanos), el cumplimiento tanto público como privado se mantuvo acorde con las

¹⁰ El 31 de julio de 2017, la SOF interpuso un recurso de reconsideración con alzada en subsidio contra la Resolución CNRT N° 827/2017, que imponía a la primera la sanción de “llamado de atención”, por deficiencias en la prestación de un servicio de larga distancia. Lo importante de este recurso no es la argumentación sobre la falta de mérito del caso, sino el insólito planteo de inconstitucionalidad de la Res. del Ministerio de Interior y Transporte N° 2210/15, que tipifica las sanciones que puede aplicar la CNRT a operadores públicos.

¹¹ Resolución del Ministerio de Transporte 170/2018, creación del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional en el ámbito ferroviario.

regulaciones. Las sucesivas crisis financieras y la imposibilidad de actualizar tarifas, redujo las inversiones previstas, situación que se profundizó con la crisis de 2001/02. Mientras que el promedio de inversión anual en la red metropolitana en el período 1995-2001 fue de U\$S 110 millones, entre 2003 y 2011 promedió los U\$S 70 millones (IT-UNSAM 2013), muy por debajo de lo requerido para reposición de capital (Tabla 2). Con el congelamiento tarifario a partir de 2002 y el incremento significativo y gradual de costos (insumos, incrementos salariales, incremento de personal), el subsidio operativo para los ferrocarriles metropolitanos superó en 10 veces los ingresos por tarifas. Distintos factores organizacionales profundizaron el nivel de ineficiencia y degradación de los servicios, el cual fue sostenido por la baja inversión. En términos de compensaciones tarifarias, las mismas llegaron a representar en 2011, arriba del 90 por ciento de una tarifa técnica abultada por un esquema de gestión ineficiente (Tabla 3). El fuerte incremento de las compensaciones tarifarias, contribuyó al desfinanciamiento del sector público y a la legitimación de tarifas bajas, aunque desvinculadas de esquemas razonables de inversión y gestión. Si bien hasta 2015 el Gobierno mantuvo el financiamiento, la sostenibilidad de este esquema entró en crisis con el nuevo gobierno. La baja inversión observada en gran parte del período 1990-2012 fue revertida luego del accidente de Once (Tabla 4). Destacan las inversiones en material rodante y renovación de vías en los servicios suburbanos, así como en el ramal de cargas del FC Belgrano, en parte de la mano de empresas y financiamiento de origen chino. Actualmente, la inversión ferroviaria se ha mantenido en los niveles post 2012.

Se observa en suma, un financiamiento corriente escasamente sostenible con pautas de reducción del déficit fiscal, y niveles de inversión superiores al promedio de las décadas de los 90 y 2000, aunque con destinos y tecnologías que son discutidos por su pertinencia y eficacia.

Otro aspecto central en materia de recursos tiene que ver con el perfil del personal abocado a los servicios ferroviarios. Al momento del inicio de las concesiones, la cantidad de empleados del sector bajó de más de 90.000 a cerca de 17.000, incluyendo las instancias residuales de FA. En el conjunto de los servicios metropolitanos había a mediados de los años 90, cerca de 8.200 empleados. Si bien a partir de mediados de los años 2000, el estado nacional fue reabsorbiendo servicios que había descentralizado en provincias, la dotación actual de SOF (abocada centralmente al servicio metropolitano) de 25.000 agentes sólo puede ser explicada por el relajamiento en la aplicación de criterios de eficiencia, luego de las distorsiones que en la gestión ferroviaria introdujo el alto nivel de subsidios.

Si por un lado, las dotaciones crecieron sin una explicación asociada a las necesidades del servicio, por el otro, el Estado vio disminuir los funcionarios/as vinculadas con las actividades de planificación y regulación, limitándose también la dotación de agentes en tareas de fiscalización (CNRT).

b) Conocimiento e información

Una primera dimensión es la normativa, donde se observa un creciente proceso de debilitamiento del cumplimiento de normas de todo tipo: operativas, técnicas, de seguridad, y de recursos humanos, entre muchas otras. Las normas están desactualizadas, superpuestas, fragmentadas o incumplidas. El incumplimiento normativo tiene su origen en la vigencia formal de la Ley General de Ferrocarriles Nacionales N° 2873, de 1891, y en el Reglamento General de Ferrocarriles, aprobado

mediante Decreto N° 90425 de 1936. Las normas técnicas operativas han sufrido una dispersión muy significativa: están actualmente vigentes el Reglamento Interno Técnico Operativo (RITO), aprobado por Resolución ST N° 146/63 (unificando los reglamentos de las líneas), los Reglamentos Operativos (RO) de cada ferrocarril de cargas (aprobados por Decreto, Resolución de Ministro y Resolución de Secretario de Transporte) en la década de los años '90, Suplementos y Anexos de los Reglamentos Específicos para sistemas particulares, y otros Suplementos asociados a especificaciones técnicas (como el señalamiento automático del Roca) (IT/UNSAM 2016). En materia de seguridad operacional, la situación es muy delicada, y el Estado acaba de sancionar una nueva normativa de aplicación obligatoria (mencionada en la nota 7), pero cuyo proceso de implementación está en un etapa muy preliminar. En IT/UNSAM (2013) se destacan al mismo tiempo, el relajamiento de las normas de reclutamiento y capacitación del personal, el incumplimiento y desconocimiento del RITO, así como el incumplimiento de las normas ligadas a la homologación de equipos y a la aprobación de rehabilitaciones, en especial cuando las reformas son realizadas por empresas de los mismos grupos operadores. En materia de señalamiento, no hay normas: operan criterios provistos por los proveedores. En materia de vías y pasos a nivel, las normas son muy antiguas e impracticables, debido al deterioro de la infraestructura, agravado esto por la ausencia de criterios para gobernar el 'mientras tanto'. En suma: confusión, superposición, ausencia, incumplimiento e inviabilidad, caracterizan el sistema de normas del ferrocarril.

El cumplimiento de las funciones requeridas en el sector es crítico, y está en la base de la gran desorganización. Con la desagregación de funciones centralizadas en FA, el Estado no aseguró su cumplimiento efectivo a través de las distintas organizaciones creadas desde principios de la década de los años 90, sean estas públicas o privadas. En Bertranou y Serafinoff (2018b) se estudian en detalle las funciones y sus responsabilidades en el nivel de todo el sector transporte. En lo que se refiere a sector ferroviario, hay una gran variedad de problemas funcionales que tienen consecuencias relevantes en la calidad y seguridad de los servicios:

- Se profundiza la ausencia de planificación en el sector (Bertranou y Serafinoff 2018a). Lo que se observan son proyectos, sin estudios previos, inconexos e incluso contradictorios (electrificación de Retiro y Mitre, versus modelo RER).
- La función de generar información estructural u operativa está cumplida de manera muy limitada, sobre todo por la CNRT.
- La seguridad operacional está en un proceso todavía preliminar de implementación de la nueva directiva (Res. MT 170/2018), sin que se haya modificado el marco de agencias responsables, por lo que el control recae en la CNRT.
- La fiscalización que realiza la CNRT es cuestionada por los nuevos operadores estatales (SOF, Belgrano Cargas)¹².
- Distintos organismos ejecutan obras: el Ministerio, la ADIF, los operadores públicos, entre otros, dependiendo de los montos.
- No hay organismos que traten la normalización, la homologación o la certificación.

En materia de circulación de conocimiento y saberes, existen distintas manifestaciones de desorganización y desarticulación: a) la formación de los ingresantes a las empresas del sector (y el propio proceso) está fuertemente dominada por los gremios más representativos (La Fraternidad y la Unión Ferroviaria), generándose una situación tensa a la hora del ejercicio que debe realizar el Estado del control de competencias de los

¹² Ver nota 10.

agentes (CNRT), ya que no resulta común la desautorización a los gremios; b) la ausencia de espacios de integración de saberes y de experiencias, más allá del papel que cumple en parte el CENACAF; c) la ausencia de un sistema de acreditación de competencias en todos los niveles gerenciales y operativas de las empresas, en especial en todo lo referente a la seguridad operacional; d) la escasa y poco sofisticada producción de información de demanda, de usuarios y de parámetros de gestión; e) la falta de estudios de movilidad a partir de los datos que revelan el uso de los distintos dispositivos de comunicación por parte de los usuarios; f) la ausencia de estudios sobre el sector y la falta de interacción entre el sector público y los centros de investigación; g) el escaso uso de tecnologías para facilitar la gestión pública, en especial, en las tareas de fiscalización (CNRT).

c) Autoridad y Gobierno

Este plano alude a la existencia de relaciones que aseguren direccionalidad y coherencia en el cumplimiento de los objetivos que tiene un sector política pública. El gobierno del sector ha ido desdibujándose con los años. Con la confirmación del modelo de concesiones, la gestión del sector se dividió entre la Secretaría de Transporte (Subsecretaría de Transporte Ferroviario) y la CNRT. La primera, con una debilidad creciente y en abierta colusión de intereses a partir de los años 2000, tanto con el sector empresario como el sindical. La segunda, preservando sus funciones de fiscalización y de seguridad operacional con mayor dificultad operativa y la deslegitimación producida ante la vacuidad de sus sanciones. La incorporación de nuevos actores públicos con creciente presupuesto (ADIF, SOF, Belgrano Cargas, Administradora de Recursos Humanos) fue desafiando el poder director de las autoridades ministeriales. El gobierno del sector se aproxima a una sumatoria de voluntades organizacionales dispersas, referidas a ámbitos específicos de actuación, en vez de reflejar una orientación integral y ordenadora de las actuaciones.

Las debilidades de esta función de gobierno contribuyeron con y a su vez, sufrieron los efectos de, la falta de planificación integral. No se exhiben documentos de planificación del sector, ni en pasajeros urbanos o interurbanos, ni en cargas. 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 coincidentes entre sí (Schweitzer 2014). Y aunque existan nominalmente áreas de planificación en distintas organizaciones como la ST, ADIF, SOF y Belgrano Cargas, no existe una clara delimitación de sus respectivos alcances. El escenario puede complejizarse aún más a partir de la nueva Ley 27.132, que le asigna a FASE la función de aprobar políticas (Art. 6º, inc. b).

Los niveles de coordinación interorganizacional son muy bajos, más allá de la vigencia en algunos años, de una Coordinación de Políticas Ferroviarias en el ex Ministerio del Interior y Transporte. Las actuaciones organizacionales son en general autorreferenciadas, basadas en las exigencias de cada agencia y de sus proyecciones empresariales. La ausencia de un escenario común de discusión de políticas ferroviarias, con sus prioridades, habilita la discusión de alternativas de inversión hasta el momento injustificadas, como la RER o el pretendido ‘retrochamiento’ de la línea Urquiza. El extremo de la indiferencia interorganizacional puede verse reflejado en el insólito caso ya relatado del reclamo de inconstitucionalidad de una agencia hacia otra (Nota 10).

El sector fue afectado por la captura a cargo de organizaciones empresarias y sindicales, sobre todo durante la gestión de Ricardo Jaime, que produjo un salto cualitativo hacia la desnaturalización de los contratos de concesión, con el consiguiente debilitamiento de las normas y los mecanismos de cumplimiento.

El sector fue también afectado por un deterioro marcado de las relaciones jerárquicas y de las líneas de autoridad formal en las organizaciones y las empresas. La elección de funcionarios/as sin conocimiento y por pura lealtad partidaria, produjo ante los cambios políticos frecuentes, instancias de autoridad informal superpuestas¹³. La penetración sindical en las líneas de la jerarquía empresarial, prohijada por los esquemas de gestión de emergencia (UGOs), facilitó la múltiple identificación laboral y el relajamiento en el cumplimiento de normas (IT-UNSAM 2014).

d) Relación con el exterior

En este plano las evidencias son menos relevantes que en las anteriores. No obstante ello, el sector carece de instancias formales de vinculación en el marco de procesos de planificación, con distintos sectores interesados en el desarrollo del ferrocarril, o al menos, en su funcionamiento acorde con las expectativas.

El ámbito ferroviario cumple un rol fundamental en el transporte urbano del AMBA y está llamado a cumplir un rol estratégico en materia de cargas. En ese sentido, debe vincularse de manera sistemática con representantes del sector productivo de los territorios en donde está llamado a cumplir un rol importante. Las relaciones deben sistematizarse y formalizarse en el marco de procesos de planificación estratégica, que discuta las ventajas del servicio ferroviario y las condiciones de materialización de estas ventajas. Al mismo tiempo, y dado su rol urbano en el AMBA, debe integrarse a los procesos de planificación de la movilidad urbana, en la medida en que los mismos sean convocados.

La vinculación con los usuarios es fundamentalmente a partir de los reclamos y en el ámbito de la CNRT. El sector carece de una vinculación con las instituciones académicas y con el sector de profesionales, con el objeto de analizar orientaciones de la formación de los recursos humanos y de promover investigación y desarrollos tecnológicos aplicados a sus necesidades. El sector carece de una estrategia de inserción en este campo científico tecnológico. En el Cuadro 4 siguiente se describen los rasgos de esta organización/desorganización estatal a partir del análisis de los efectos de las decisiones asumidas.

VI. Desorganización estatal ferroviaria: algunas causas y resultados

Los factores que explican esta desorganización en el ámbito ferroviario pueden ser, preliminarmente, de diverso origen, y se relacionan mutuamente en planos

¹³ Un caso es el del ex Secretario de Transporte (2012-2015) Alejandro Ramos, sin experiencia previa, y rápidamente marginado de la toma de decisiones con la llegada del Ministro Florencio Randazzo.

intertemporales. Este trabajo sólo adelanta, en el plano de la conjetura, algunos posibles factores para avanzar en un estudio más sistemático en el futuro. Los factores identificados son en muchos casos estructurales y hacen al funcionamiento político en general, por lo que afectan a muchos ámbitos de política pública: sistemas políticos de gobierno ‘mayoritaristas’, poco proclives a negociaciones y acuerdos de más largo plazo (Tommasi 2010); estilos de toma de decisiones ‘cortoplacistas’ y reactivas (Bertranou y Serafinoff 2018a); debilidad institucional (Brinks y otros 2018) y debilidad estatal (Barbero y Bertranou 2014, Bertranou 2015); debilidad legislativa y de los organismos de control (Peruzzotti 2018); cultura política que avala en ciertas instancias la penetración estatal por parte de sectores no estatales (sindicatos, empresas) (Barbero y Bertranou 2014); volatilidad económica y déficit crónico de solvencia financiera (Rapetti 2018); presiones internacionales (multilaterales, bilaterales) dominadas por supuestos y orientaciones programáticas y por intereses de proveedores; cultura ferroviaria rígida y refractaria a la innovación y a la adaptación; y fragmentación sindical y organizacional, que afecta la posibilidad de preservar el conjunto, entre otros posibles factores.

Por el lado de los efectos, en el caso ferroviario, el proceso creciente de desorganización, agudizado tendencialmente desde fines de los años 90, ha dado como resultado un desempeño muy deficiente de los servicios en todo el territorio nacional y en todas sus unidades de negocio. A continuación, se exponen algunos de los principales resultados, a los que será necesario complementar con otras indagaciones sobre la autonomía tecnológica o sobre el grado de integración de la cadena de aprovisionamiento, entre otros efectos.

1) Caída/estancamiento de los pasajeros transportados.

Las Figuras 1 y 2 muestran el estancamiento de los servicios de pasajeros en los últimos años, con importantes oscilaciones en el caso del total de pasajeros pagos en el AMBA. La caída en el caso del servicio interurbano es de enormes proporciones, pero este servicio perdió competitividad a partir de los años 60, y fue prácticamente discontinuado en la década de los años 90. Los menos de 3 millones de pasajeros actuales no son comparables con las cifras de más de 53 millones del año 1965.

2) Caída absoluta y relativa de las cargas.

En materia de cargas (Figura 3), los últimos 25 años muestran oscilaciones significativas, en un marco de estancamiento general de la carga y de caída relativa respecto del total de la carga transportada. Los valores actuales brutos de carga total son menores a los que se produjeron en el año 1965 (23,4 millones de tn; Tabla 1). Habiendo mostrado la evolución de los tres grandes negocios ferroviarios, es importante integrarlos en el indicador que ya se utilizó (Tabla 1): Unidades de Tráfico, y ver su evolución en los últimos 50 años (Figura 4). Si bien el estancamiento de lo producido por el sistema ferroviario es evidente en la figura anterior, resulta más llamativo si se lo compara con el incremento relativo del PBI en los últimos años (Figura 5).

3) Deterioro de los indicadores de gestión: regularidad, calidad, puntualidad, previsibilidad

Los indicadores de calidad del servicio en el ámbito metropolitano tuvieron en los últimos años momentos de fuerte caída y momentos recientes de mejora relativa luego de la nacionalización de las principales líneas (Figura 6). No obstante ello, los indicadores no muestran desempeños mejores que en el mejor momento de las concesiones. Otro elemento a tener en cuenta también es la caída de las velocidades comerciales en general y muy especialmente en el ferrocarril de cargas.

VII. Reflexión final

Este trabajo representa un primer producto de una investigación que busca describir las características de la declinación y el deterioro de los servicios ferroviarios en la Argentina, proceso que ya lleva no menos de cinco décadas, pero que se ha agudizado a partir de los años 90 y en particular, desde fines de esa década.

La descripción se realiza con la ayuda de un concepto nuevo, aunque derivado de las corrientes que estudian el funcionamiento del aparato estatal. Ese concepto es el de Organización Estatal o Grado de Organización Estatal, que tiene como a uno de sus registros empíricos, a la Desorganización Estatal, característica del sector ferroviario. Si bien esta Desorganización puede caracterizar a otros sectores de las políticas públicas, por razones propias a cada sector (sus actores y su evolución, la naturaleza de los bienes o servicios que prestan, las trayectorias), los niveles de Organización Estatal pueden variar de manera significativa entre los distintos sectores.

Este trabajo no sólo propone una discusión sobre la utilidad del uso de este concepto, sino que aporta elementos para discutir la aplicación del mismo al caso de la política ferroviaria argentina. Y adicionalmente, si la primera propuesta encuentra eco en otros especialistas, el trabajo propone analizar comparativamente distintos sectores para observar su desarrollo y su grado de organización en beneficio de mejores políticas públicas, identificando los factores que permiten distinguir por qué algunos sectores han podido atravesar largos períodos de inestabilidad y precariedad institucional del país en mejores condiciones que otros. En este sentido, el trabajo aboga por incentivar el análisis comparado de políticas públicas y de las estatalidades asociadas.

Cuadro 1. Planos y dimensiones observables de Organización Estatal

Planos	Observables	Criterios de valoración
Bienes y recursos	Presupuesto (corriente e inversiones) Personas (cantidad, perfil) Bienes materiales Infraestructura Normas de asignación de fondos Tecnologías	Disponibilidad Previsibilidad Suficiencia Eficiencia Pertinencia Transparencia
Información y conocimiento	Normas técnicas Conocimientos y saberes técnicos	Calidad Compliance Comprehensividad

	Prácticas técnicas, operativas y administrativas Interdependencias técnicas y operativas Sistemas de gestión operacional Certificación y homologación	Pertinencia Calidad
Gobierno y autoridad	Modo de gobierno general y organizacional Estructura general y organizacional Sistemas de gestión estratégica Comunicación jerárquica Coordinación interorganizacional Cooperación y colaboración interorganizacional Sistema de incentivos	Efectividad Transparencia Coherencia <i>Compliance</i> Calidad
Relación con el exterior	Comunicación bidireccional Normas y prácticas de vinculación Prácticas de influencia e interdependencia	Efectividad Transparencia Pertinencia Autonomía

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2. Registros esperables de observables según niveles de Organización

Plano	Organización estatal baja (Desorganización)	Organización estatal media	Organización estatal alta
Bienes y recursos	Financiamiento insuficiente crónico y volátil. Infraestructura y equipamiento insuficiente o degradado. Personal insuficiente o sin el perfil requerido.	Financiamiento intermitente o con limitaciones en especial en capital. Infraestructura con problemas de mantenimiento. Equipamiento débil. Personal con debilidades en determinadas áreas.	Financiamiento suficiente (corriente y de capital). Infraestructura en buen estado general y con mantenimiento. Equipamiento suficiente. Personal con capacidades.
Información y conocimiento	Debilidad de sistemas de información. Conocimientos insuficientes. Saberes fragmentados. Normas técnicas ausentes o incumplidas. Funciones incompletas o no reconocidas. Fragmentación tecnológica.	Sistemas de información heterogéneos. Capacidades técnicas no uniformes y con alguna desintegración. Normas con aplicación dispar. Funciones vacantes o superpuestas. Integración tecnológica dispar.	Sistemas de información adecuados. Capacidades técnicas en procesos de aprendizaje continuo. Normas completas con alto grado de cumplimiento. Coherencia funcional. Integración tecnológica.
Gobierno y autoridad	Ausencia de gobierno coherente.	Gobierno parcial del sector.	Gobierno coherente y completo, con

	Ausencia de planificación. Jerarquía organizacional debilitada.	Planificación de acatamiento parcial. Jerarquía en pugna en algunas organizaciones o sectores.	adecuada coordinación. Planificación como base de las decisiones. Jerarquía organizacional legitimada.
Relación con el exterior	Debilidad de lazos sistemáticos con el exterior. Cooptación/Captura.	Lazos dispares e intermitentes con el exterior. Sectores con alguna penetración no estatal.	Adecuados flujos de información con el exterior, abiertos a la retroalimentación. Autonomía estatal 'enraizada'.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Unidades de tráfico de los distintos negocios ferroviarios 1965-1990
(miles de pasajeros km o toneladas km)

Actividad ferroviaria	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Cargas	14.186	13.640	10.659	9.459	9.501	7.523
Pasajeros Interurbano	6.373	4.737	6.890	4.141	4.943	4.716
Pasajeros AMBA	9.065	7.947	7.973	8.458	5.801	5.926
Total	29.624	26.324	25.522	22.058	20.245	18.165

Fuente: Kopicky y Thompson (1995), adaptación propia.

Cuadro 3. Registros organizadores y desorganizadores en Ferrocarriles Argentinos

Planos	Registros organizadores	Registros desorganizadores
Bienes y recursos	Normas y criterios conocidos	Desfinanciamiento creciente Inversión insuficiente Infraestructura en deterioro paulatino Fragmentación tecnológica
Información y conocimiento	Circulación de conocimiento, saberes, innovaciones Unificación de fuente de normas Coherencia funcional, con cumplimiento dispar	Debilitamiento de sistemas de información Incumplimiento creciente de normas Estancamiento de saberes y tecnologías
Gobierno y autoridad	Unidad de autoridad en el sector Unidad gerencial (cierta fragmentación por línea) Coordinación interna	Debilitamiento de jerarquías por intromisiones sindicales/políticas Debilitamiento de la planificación Cultura organizacional estancada
Relación con el exterior	Unicidad de la representación	Intromisiones empresarias y sindicales Endogamia organizacional

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Financiamiento de los ferrocarriles metropolitanos 2003-2011 (en millones de pesos)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos por tarifas	245	254	244	252	261	364	418	430	354
Subsidio operativo	141	171	312	492	1.050	1.993	2.595	3.078	4.063
Inversiones Públicas	18	70	84	290	487	247	219	193	264
TOTAL	404	496	640	1.035	1.798	2.604	3.232	3.701	4.681

Fuente: IT-UNSAM (2013)

Tabla 3. Subsidios y tarifas (2003-2011)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Millones de pasajeros	378	396	413	433	421	448	431	419	344
Tarifa media	\$ 0,65	\$ 0,64	\$ 0,59	\$ 0,58	\$ 0,62	\$ 0,81	\$ 0,97	\$ 1,03	\$ 1,03
Subsidio por pasajero	\$ 0,37	\$ 0,43	\$ 0,76	\$ 1,14	\$ 2,50	\$ 4,45	\$ 6,03	\$ 7,34	\$ 11,81

Tarifa sin subsidio	\$ 1,02	\$ 1,07	\$ 1,35	\$ 1,72	\$ 3,12	\$ 5,26	\$ 7,00	\$ 8,37	\$ 12,84
---------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	----------

Fuente: IT-UNSAM (2013)

Tabla 4. Financiamiento público total Modo Ferroviario
IRD + Transferencias de Capital + Aportes de Fondos Fiduciarios

Año	Gastos de capital pesos corrientes	Gastos de capital pesos constantes	Índice Base IPIM 2005=100
2005	564.000.000	564.000.000	100,00
2006	649.000.000	587.875.475	110,40
2007	874.000.000	719.623.916	121,45
2008	854.000.000	623.100.506	137,06
2009	909.000.000	619.473.934	146,74
2010	1.252.000.000	744.748.033	168,11
2011	2.614.000.000	1.377.609.582	189,75
2012	1.293.000.000	603.768.151	214,16
2013	9.946.000.000	4.087.281.981	243,34
2014	12.564.000.000	4.064.511.131	309,11

Fuente: Ensínck (2018)

Cuadro 4. Análisis de la Organización Estatal en función de sus componentes

Planos	Observables de Organización/Desorganización estatal
Bienes y recursos	Presupuesto orientado principalmente a gastos corrientes y subsidios. Insuficiente presupuesto para mantenimiento e inversiones. Mejoras recientes. Infraestructura con distintos grados de deterioro (en especial en ramales de cargas e interurbanos). Planes de mejora por debajo de las necesidades. Sub-mantenimiento general de infraestructura y material rodante (muy especialmente en locomotoras). Infraestructura ‘intrusada’ en distintos puntos claves. Plantas de personal sobredimensionadas (en especial en empresas públicas). Insuficiencia de personal técnico capacitado.
Información y conocimiento	Aplicación desigual de normas técnicas, con altos grados de incumplimiento. Ausencia de normas como marcos de referencia. Especialización organizacional con múltiples inconsistencias: solapamiento de funciones, confusiones, desconocimiento de autoridad

	técnica, funciones vacantes, funciones sistémicamente mal desarrolladas (fiscalización). Sistemas de gestión precarios: información insuficiente, ausencia de planificación y de evaluación de proyectos. Desarrollo insuficiente de sistemas tecnológicos de gestión. Sistemas de reclutamiento confusos. Capacitación y circulación del conocimiento y la innovación insuficientes y precarios. Procesos de homologación y certificación, precarios e inconsistentes. Interdependencias técnicas precarias (falta de reconocimiento mutuo). Confusión de roles en la gestión privada (operación asociada al aprovisionamiento).
Gobierno y autoridad	Jerarquía formal en disputa. Múltiples relaciones jerárquicas y matriciales informales. Disputa por el control y la regulación central. Ausencia de planificación central. Confusiones en el reconocimiento de las autoridades gerenciales en el nivel organizacional (empresarial). Momentos de captura sindical y empresarial de la autoridad pública. Ausencia de visión y gobierno conjunto. Descoordinación organizacional. Descoordinación interjurisdiccional (nación, provincias).
Relación con el exterior	Ausencia de instancias formales y sistemáticas de vinculación con usuarios ciudadanos y generadores de carga. Escasa apertura a la incorporación de necesidades ciudadanas en la provisión de servicios ferroviarios. Ausencia de inserción en la trama de instituciones de desarrollo científico y tecnológico. Escasa vinculación sistemática con organizaciones profesionales. Captura sindical y empresarial.

Fuente: Elaboración propia

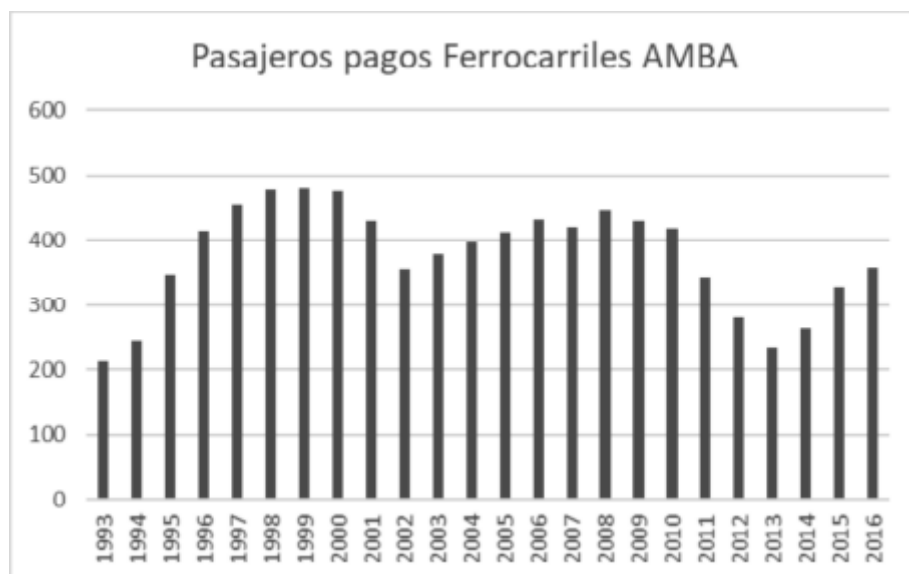


Figura 1. Pasajeros pagos 1993-2015. Todas las líneas ferroviarias del AMBA. Fuente: Kohon (2018)

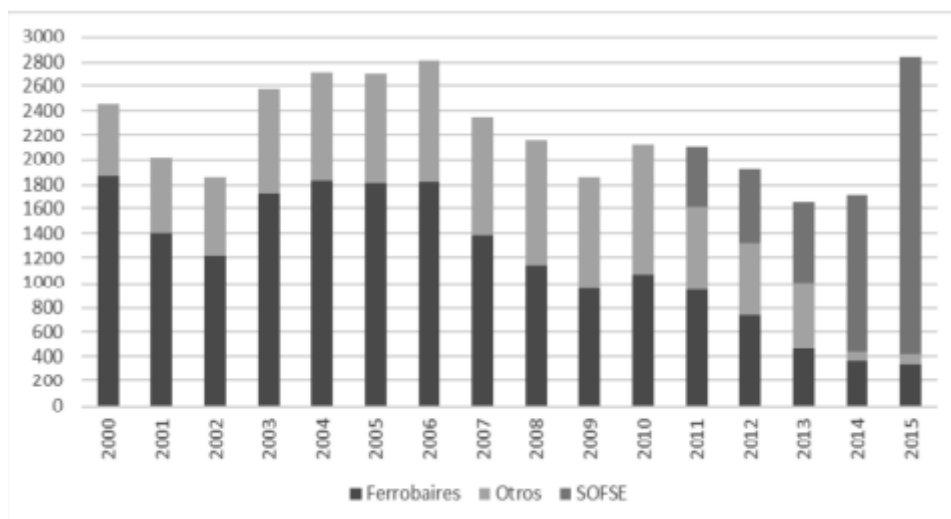


Figura 2. Evolución de la demanda de pasajeros de larga distancia y regionales (en miles de pasajeros)*. Fuente: Kohon 2018.

*Nota: No se incluyen los servicios del Tren de la Costa Maipú-Delta.

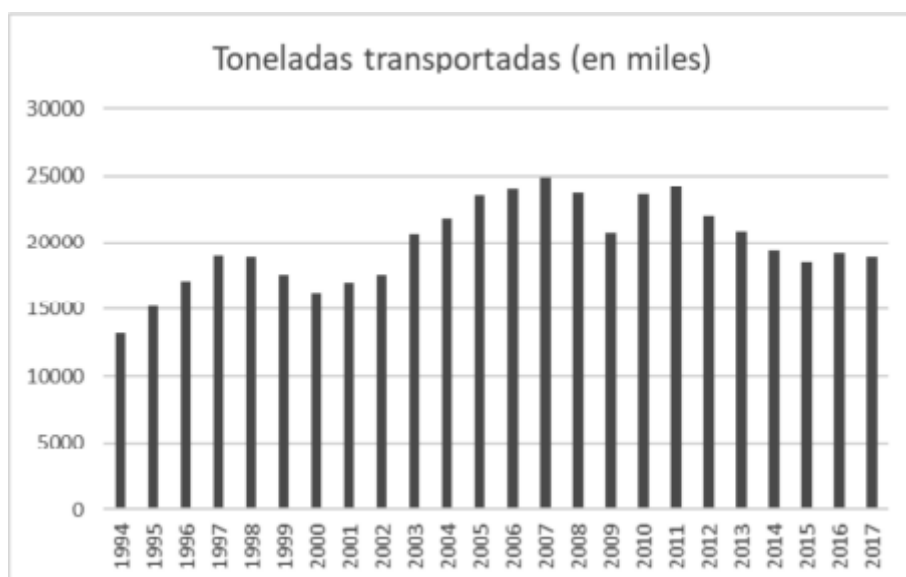


Figura 3. Transporte Ferroviario de cargas. Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2017).

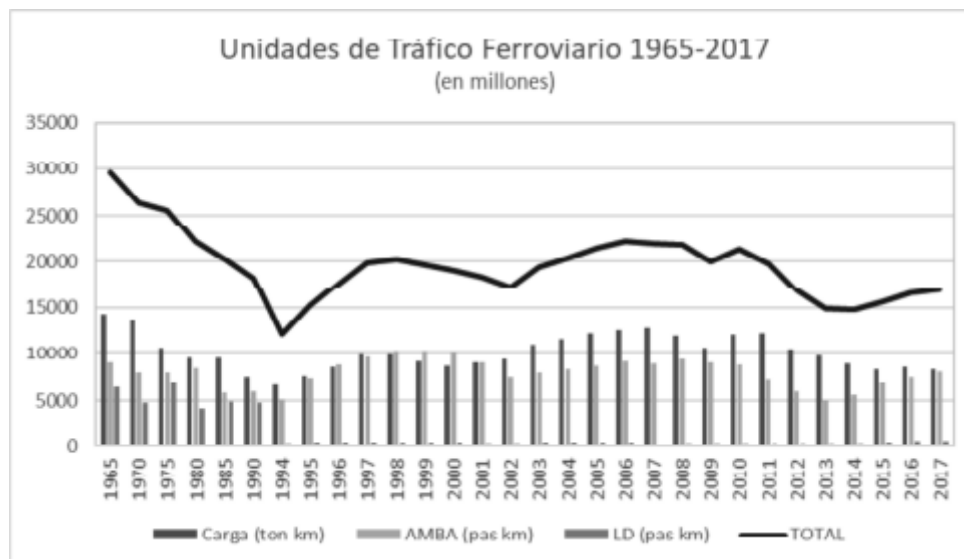


Figura 4. Unidades de Tráfico por actividad ferroviario y totales (1965-2017)*. Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2017); ONDAT y Kopicky y Thompson (1995)

*Nota: a partir de estimaciones de expertos, se considera la distancia de un viaje promedio metropolitano en 21 km y de un viaje de larga de distancia en 145 km.

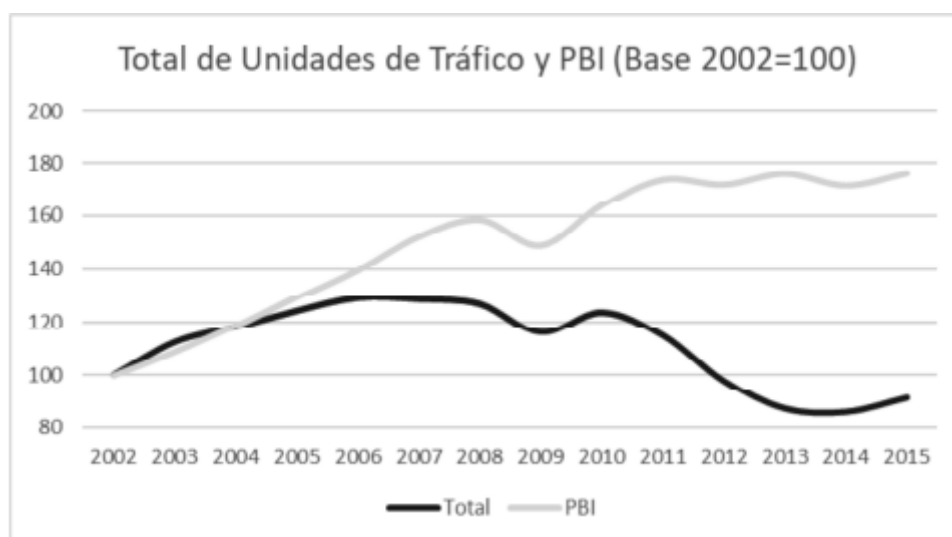


Figura 5. Evolución del total de las Unidades de Tráfico y el PBI 2002-2015. Fuente: Kohon (2018)



Figura 6. Regularidad absoluta, relativa y cumplimiento de la programación para todo el sistema (AMBA). Fuente: CNRT (2017)

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios y aportes de José Barbero, Osvaldo Bonelli, Fabián Carassai, Horacio Faggiani, Fernando Isuani, Jorge Kogan, Jorge Kohon, Carlos Leguizamón, Juan Pablo Martínez, Verónica Pérez, Jorge Sánchez, Valeria Serafinoff y Jorge Waddell.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013) “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, OSDE/Siglo XXI.
- Banco Mundial (2010) *Logística. Análisis y opciones para resolver sus desafíos estratégicos*, Argentina, Informe N° 54342– AR, Washington DC.
- Barbero, José y Julián Bertranou (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.
- Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, Flacso Argentina.
- _____ y Fernando Isuani (2016) “Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas (PPPP) de la Provincia de Buenos Aires”, en Bertranou, Julián, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (eds.) *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS.
- _____ y Valeria Serafinoff (2018a) “El policymaking ‘presentista’ del kirchnerismo. Elementos de juicio a partir del análisis del sector Transporte”, *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte* N° 10, San Martín, UNSAM.
- _____ y Valeria Serafinoff (2018b) “Organizacional institucional del sector transporte”, en IT-UNSAM (2018).

- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2018) “The Politics of Institutional Weakness: Lessons from Latin America”, mimeo.
- Chudnovsky, Mariana, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders y Mariano Tommasi (2018) “Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XXVII.
- CNRT (2017) *Boletín Estadístico 2016*, Buenos Aires.
- Ensinck, Marcelo (2018) “Financiamiento, regulación y subsidios”, en IT-UNSAM.
- Franz, Hans-Jürgen (1985) “Coordination in Interorganizational Relationships”, en Kaufmann, Majone y Vincent Ostrom (eds.) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlín.
- Gulick, Luther (1937[1999]) “Notas sobre la teoría de la organización”, en Shafritz, Jay y Albert Hyde (comps.) *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hall, R. H. (1973) *Organizaciones. Estructura y proceso*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Hirschman, Albert O. (1980) “La matriz social y política de la inflación: elaboración sobre la experiencia latinoamericana”, en *El Trimestre Económico* Vol. 47, N° 187.
- ITF-UNSAM (2012) *Propuestas para una política nacional de transporte ferroviario de cargas*, San Martín.
- _____ (2013) *Informe Final del Foro de ferrocarriles metropolitanos. Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*, San Martín.
- _____ (2014) *Informe Final sobre el accidente de la Estación Castelar*, San Martín.
- IT-UNSAM (2016) *Estudio del fortalecimiento de las capacidades de la JIAAC en materia de investigación de accidentes ferroviarios*, San Martín.
- _____ (2018) *Informe Evolución reciente y desafíos del transporte en Argentina*, San Martín.
- Kaufmann, Franz-Xavier (1985) “The Relationship between Guidance, Control and Evaluation”, en *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlín.
- _____, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds.) (1985) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlín.
- Kohon, Jorge (2018) “El transporte ferroviario”, en *Evolución reciente y desafíos del transporte en Argentina*, IT-UNSAM, Buenos Aires.
- Kopicky, Ron y Louis Thompson (1995) “Best Methods of Railway Restructuring and Privatization”, CFS Discussion Paper Series, N° 111.
- La Porte, Todd (1975) “Organized Social Complexity: Explication of a Concept”, en La Porte, Todd (ed.) *Organized Social Complexity. Challenge to Politics and Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- López, Mario Justo, Jorge Waddell y Martínez (2016) *Historia del ferrocarril en Argentina*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Martínez Nogueira, Roberto (2013) “La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”, en Acuña, Carlos, (comp.) *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI.
- Müller, Alberto (2018) *La cuestión ferroviaria en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Nettl, Joseph (1968) “The State as a Conceptual Variable”, en *World Politics*, Vol. 20.

- North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar (1981) “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Buenos Aires, CEDES.
- _____ (2003) “El mito del estado mínimo. Una década de reforma estatal en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, enero-marzo.
- 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*, N° 11, UBA.
- _____ (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.
- Peruzzotti, Enrique (2017) “El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal”, en *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2007) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Rapetti, Martín (2018) “Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI”, Documento de Políticas Públicas N° 208, Buenos Aires, CIPPEC.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.) (2011) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, BID.
- 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.
- 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, N° 199.
- Waddell, Jorge (2016) “Un sistema ferroviario peor, más chico y más caro (2007-2015)”, en López, Waddell y Martín, op. cit.
- Weaver, Warren (1948) “Science and Complexity”, *American Scientist*, Vol. 36, N° 536.