

# **Sistema Ferroviario Argentino.**

## **Un análisis político y económico de su historia reciente (1980-2010)**

Santiago Duhalde \*

Patricia Ventrici \*\*

### **Introducción**

En Argentina, los ferrocarriles han sido una suerte de “caso testigo” de las transformaciones de la sociedad en las distintas etapas. La historia de los cambios del sistema ferroviario es, a su vez, la historia de la reconfiguración del Estado en el marco de los consecutivos cambios de época en términos ideológico-políticos y económicos.

Desde su creación a fines del siglo XIX hasta la actualidad, los ferrocarriles atravesaron varios ciclos de profundas transformaciones y, específicamente en el período que nos toca abordar en este trabajo, experimentaron una notable espiral de decadencia (especialmente en la década de los noventa) como consecuencia de la consolidación del modelo neoliberal.

De “emisario del progreso” -como lo había denominado la generación fundadora- y “motor del desarrollo y la integración” en el peronismo, el transporte ferroviario pasó a ser considerado un “ejemplo de déficit e ineficiencia” por el neoliberalismo antiestatista que lo redujo a su mínima expresión. Después del desguace de las privatizaciones y la crisis social del 2001, los ferrocarriles aparecen también como un sector en el que se manifiestan de modo paradigmático las consecuencias económicas y sociales de esa debacle. En la etapa post-neoliberal que se inicia en 2003, la recomposición del sistema de transporte de trenes será, para los gobiernos kirchneristas, un claro indicador de la magnitud de los desafíos a enfrentar y, a la vez, una de sus grandes asignaturas pendientes.

Con el objetivo de desplegar un retrato analítico de este devenir de los ferrocarriles argentinos en la historia reciente, en el presente artículo llevamos adelante un análisis estructurado cronológicamente de las distintas fases, haciendo hincapié en ciertos hitos históricos y en algunos de los elementos más significativos de estos procesos de transformación.

En principio planteamos un análisis general de la asociación entre las políticas ferroviarias de los distintos períodos con los procesos de reformulación estructural del rol del Estado y los cambios en las prioridades estratégicas de desarrollo. Seguidamente enfocamos específicamente el proceso de declinación económica del ferrocarril (de carga y pasajeros), que comienza a manifestarse desde la década del 60 en adelante, con los sucesivos planes de “racionalización” y que alcanza su momento más dramático a finales de los años 80, dando lugar a la reforma ferroviaria menemista basada en la privatización del servicio.

---

\* Doctor en Historia Contemporánea (Universidad de París VIII) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario Postdoctoral del CONICET. Investigador del CIEP-UNCPBA. Profesor UNCPBA.

\*\* Licenciada en Sociología (UBA), Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria post doctoral del CONICET-CEIL. Docente universitaria.

Precisamente, es en este proceso de reestructuración por concesiones donde ponemos particular atención ya que, indudablemente, se trata de un momento bisagra en la historia ferroviaria, en el que se produce una notable desarticulación del servicio, dando lugar a lo que algunos autores denominaron un verdadero “ferrocidio”.

En relación a este fenómeno, por un lado, examinamos el contexto de reforma del Estado en el que se desarrolla y la relevancia estratégica de la política de privatizaciones en ese plan. Por otro, centramos nuestro análisis en las características de esta gran transformación y sus consecuencias técnicas, económicas y sociales. En esa dirección, nos detenemos en la indagación del rol de los sindicatos y trabajadores ferroviarios en el proceso de privatización y en las implicancias que en términos laborales y gremiales supuso esta reconfiguración.

Finalmente, procuramos identificar las tendencias que en materia de política ferroviaria se manifiestan en la etapa post-neoliberal, luego del estallido social del 2001, intentando señalar las continuidades y rupturas, las potencialidades y las limitaciones de estas políticas estatales en relación a sus antecesoras.

## **2. La política ferroviaria en contexto: reformulación estructural del Estado y modelos de desarrollo**

Como decíamos, la historia del transporte ferroviario en Argentina se ha desarrollado al compás de la historia de las transformaciones del Estado. La reconfiguración de la intervención estatal en función de los distintos patrones de desarrollo, en las sucesivas coyunturas históricas, ha determinado las características fundamentales del desempeño en materia de trenes. Así, las políticas ferroviarias pueden considerarse un indicador de las continuidades y rupturas de cada época en este país (Felder, 2009).

En sus inicios, el tendido ferroviario fue diseñado en función de las necesidades de transporte surgidas de la estrategia agroexportadora de desarrollo, que tuvo lugar entre 1880 y 1930. En el marco de ese modelo, Argentina, que disponía de grandes recursos naturales, se vio obligada a atraer capitales extranjeros que financiaran la instalación del sistema de transportes ferroviario, así como la infraestructura portuaria y urbana necesaria para sustentar una dinámica económica basada en la exportación de productos agrícolas y en la importación de manufacturas y bienes de capital (Rapoport, 2007).

La crisis de 1930 marcó fuertemente las limitaciones de este modelo, impactando de lleno en la economía abierta de la Argentina, generando una abrupta caída de las exportaciones y un amplio déficit en la balanza comercial. A partir de esta coyuntura, se produce una reformulación de la estrategia económica de desarrollo, dando lugar al surgimiento de un paulatino proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que -con diferentes características- se desarrollará entre 1930 y 1976.

Mientras que hasta 1930 la industria se había desarrollado de manera subordinada al esquema agroexportador, a partir de entonces se convierte en el motor de la economía y el propulsor por excelencia del crecimiento en toda la etapa. En un primer momento, los rubros más dinámicos fueron las actividades relacionadas con insumos locales, como las textiles, alimentarias y la metalurgia liviana. Estos sectores encabezaron la sustitución temprana de las importaciones, centrada en los bienes de consumo, con mayor intensidad en la utilización de mano de obra que en bienes de capital.

Con la llegada del peronismo al poder, a principios de la década del 40 tiene lugar un proceso de rápida expansión y diversificación de la intervención estatal en la economía que

profundizó el desarrollo industrial, volcándolo a la expansión del mercado interno a partir del aumento sostenido de la capacidad adquisitiva de los trabajadores (Basualdo, 2008). En ese contexto, se aplicaron políticas de nacionalización de empresas, entre las que se contaban las líneas ferroviarias; el Estado compró los ramales a sus propietarios privados y para 1947 toda la red se encontraba estatizada. Esta medida se inscribió en el conjunto de políticas públicas orientadas a la creación de servicios colectivos (salud, educación, electricidad, correos, etc.) y naturalmente supuso una reconfiguración de la relación entre el Estado, las empresas ferroviarias y los usuarios de los trenes (Felder, 2009).

A fines de la década del 50 y principios de los 60, se ponen de manifiesto los primeros signos de declinación del ferrocarril, en el marco de una nueva etapa de desarrollo económico del país. La denominada segunda fase de industrialización se caracterizó por una mayor diversificación e integración de la estructura industrial argentina; el núcleo dinámico del crecimiento industrial pasó a estar liderado por la actividad química, la automotriz y la metalúrgica, en un contexto de crecimiento de la participación del capital extranjero en la economía. Paralelo al avance del transporte automotor, el transporte ferroviario iniciaba un camino de progresivo deterioro inducido por las políticas estatales que determinaron sucesivos ajustes y desfinanciamientos del sector, que redundaron en el cierre de ramales y la caída sostenida de la capacidad de transporte tanto de cargas como de pasajeros.

Sin embargo, el punto de quiebre que marcará rotundamente la aceleración de la desarticulación del sistema ferroviario es la instauración de la dictadura cívico-militar en 1976. Con el establecimiento de este gobierno de facto se abre –terrorismo de Estado mediante– un período de transformación estructural del patrón de acumulación vigente en las cuatro décadas anteriores, acompañado por una profunda reformulación del rol del Estado.

La dictadura interrumpe la industrialización e impone un nuevo modelo basado en la valorización financiera. Este predominio comienza con la Reforma Financiera de 1977, en convergencia con la apertura económica y la drástica reducción de la protección arancelaria (1979), que produjeron una transformación de los precios relativos en perjuicio del sector industrial (Basualdo, 2001). Este cambio provocó una abrupta reducción de la participación del sector industrial en el producto bruto nacional<sup>1</sup>, así como una reestructuración del sector en favor de una creciente concentración.

A partir de la apertura financiera se consolida, asimismo, el endeudamiento externo como pilar fundamental del nuevo esquema macroeconómico. Esto supuso una transformación en cuanto al objetivo y funcionalidad de la toma de deuda. Mientras que durante la etapa de sustitución de importaciones el endeudamiento se asumía para el financiamiento de importaciones necesarias para el desarrollo del sector industrial, en el modelo de valorización financiera, los grupos económicos locales y transnacionales se endeudaron para obtener renta mediante las colocaciones financieras, favorecidas por una tasa de interés ampliamente superior a la tasa internacional. Ese capital, una vez multiplicado, era sistemáticamente fugado al exterior para luego reiniciar el ciclo de especulación, por lo cual puede afirmarse que la deuda externa y la fuga de capitales mantuvieron una relación causal y estructurante del nuevo patrón económico (Basualdo, 2000, Basualdo, 2008).

En este proceso el rol del Estado es fundamental, ya que a través de sus políticas promovió activamente el predominio de esta lógica de acumulación. Por un lado, a través del endeudamiento interno mantuvo una tasa de interés muy elevada, que superaba largamente los

---

<sup>1</sup> Entre 1974 y 1983 se produjo una caída del 10% de la producción industrial en términos absolutos (Basualdo, 2008).

parámetros internacionales. Por otra parte, mediante la deuda externa, el Estado se convirtió en el proveedor de las divisas que serían fugadas al exterior. Y finalmente, al decidir asumir la deuda externa del sector privado como propia, agrega una nueva transferencia de recursos a las existentes, que de por sí ya eran cuantiosas (Basualdo, 2001).

En esta etapa se produce, entonces, una verdadera reconfiguración económica, política y social, a partir de la cual se abandona una concepción que apuntaba al crecimiento y la inclusión social como pilares básicos y se impone un orden social basado en el control de los sectores populares a través de la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión. El proceso de acumulación ya no requiere del consumo de los sectores populares aliados al capital industrial local para avanzar en el desarrollo, sino que son los acreedores externos y los grupos concentrados locales quienes pasan a controlar el proceso económico sustentado en la sobreexplotación de los trabajadores y en la subordinación del Estado a sus intereses sectoriales.

En este marco, las empresas estatales -y entre ellas, la de ferrocarriles- fueron instrumentos privilegiados de transferencia de recursos a los grupos económicos locales e internacionales, fundamentalmente a través de los contratos de obras públicas, las privatizaciones de servicios periféricos y la toma de créditos garantizados por los activos de las empresas (Felder, 2009). Estas políticas, además de marcar el inicio de la debacle ferroviaria, sentaron las condiciones de posibilidad para su virtual desmantelamiento.

### **3. El proceso de declinación económica del ferrocarril**

Como mencionamos, hasta la crisis económica de 1930 el sistema ferroviario argentino había sido desarrollado principalmente para atender al modelo agroexportador de la Argentina, y resultaba un negocio muy rentable para las compañías privadas propietarias de la red. Se trataba de capitales mayormente ingleses, y en menor medida franceses. Sin embargo, la gran depresión de los años 30, la pérdida de mercados externos, y el consecuente descenso de la rentabilidad de las empresas privadas, condujo a una importante caída de la inversión y del mantenimiento del sistema (Scalabrini Ortiz, 2009).

Esta situación de bajo rendimiento económico y desinterés para el sector privado, en el marco del modelo de desarrollo interno que comenzó en la década de 1930, permitió al primer gobierno de Perón (1946-1952) nacionalizar el sistema ferroviario en su totalidad y brindarle objetivos diferentes a los que primaban en la etapa anterior. Ahora se trataba de fomentar el transporte de los productos regionales del país para incentivar el consumo interno, y promover el desarrollo social a través de la comunicación que significaba el paso del tren por las distintas provincias (Waddell, 2007). Pero esta apuesta, que trascendía lo estrictamente económico, derivó a los pocos años en problemas financieros para la empresa ferroviaria nacional (Müller, 2013).

En el momento de su nacionalización en 1947, el sistema ferroviario presentaba lo que sería su configuración definitiva. Se trataba de la red más grande de América Latina con casi 48.000 kilómetros de vías. Poseía entonces conexiones con Paraguay, Bolivia, Chile, Brasil y Uruguay. En aquel entonces, ella era operada por 8 empresas privadas y 2 estatales (Scalabrini Ortiz, 2009).

Tras la gran reorganización de la red ocurrida entre 1948 y 1949, las antiguas líneas comenzaron a sufrir varias reformas de importancia, incluyendo el cierre de algunos pocos ramales y estaciones. Esta decisión estaba justificada si se tiene en cuenta que ciudades como Rosario y La Plata eran verdaderos “enjambres ferroviarios”, con varias estaciones terminales, talleres y ramales de ingreso tanto a la ciudad como al puerto. Por otro lado, con la estatización

del sistema ferroviario se dio un gran impulso a la industria del sector (Waddell, 2007). Sin embargo, en términos corrientes, la operación estatal fue siempre deficitaria. La razón entre gastos e ingresos (coeficiente de explotación) mostró el comportamiento que se detalla en el cuadro siguiente:

**Argentina: coeficiente de explotación del sistema ferroviario estatal**

Año	Coeficiente de explotación
1952-54	1,210
1955-59	1,638
1960-64	2,008
1965-69	1,703
1970-74	1,738
1975-79	2,024
1980-84	2,056
1985-89	2,294

Fuente: Müller (2012).

Teniendo en cuenta este déficit, y en el marco de la segunda fase de industrialización, en 1958 comenzó el primer plan integral de “racionalización” del sistema. A través de la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (FCEA) se llevó adelante la operación, donde primaron los criterios comerciales antes que el interés particular de muchos territorios del interior, expuestos al despoblamiento y la marginación en el campo productivo. Desde ese año comienzan a instalarse en el país varias multinacionales automotrices, las cuales, entre otras cosas, producían colectivos y camiones de carga pesada. Por primera vez en la historia argentina se dejaba de comprar estos automotores al extranjero para producirlos en el país, lo que fomentó que tanto el transporte de pasajeros como el de mercancías se vuelquen hacia esta alternativa. En vez de complementarse ambos sistemas, compitieron entre sí (Cena, 2008; Waddell, 2007).

Para 1959 la red ferroviaria nacional se mantenía en aproximadamente 44.000 kilómetros. Durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), su Ministro de Hacienda, Álvaro Alsogaray, viajó a los Estados Unidos para acordar la llegada del general Thomas Larkin a la Argentina, con el objetivo de realizar un estudio de los transportes, por cuenta del Banco Mundial. Así es que surgió el denominado Plan Larkin, que consistía en abandonar el 32% de las vías férreas existentes, despedir a 70.000 empleados ferroviarios y reducir a chatarra todas las locomotoras a vapor, al igual que 70.000 vagones y 3.000 coches, los cuales se encontraban en pésimas condiciones. Además se deberían renovar los rieles y el material rodante (Lucita, 1999; Schvarzer, 1974).

El presidente aceptó este Plan y así es como se inició la sustitución de locomotoras a vapor y una serie de cancelaciones y levantamiento de vías. Si bien el Plan se suspendió por efecto de una recordada huelga ferroviaria de 42 días en 1961, dejaron de correr trenes en la casi totalidad del ex Ferrocarril Provincial de Buenos Aires, ramales del ex Ferrocarril Patagónico así como también del Ferrocarril Central del Chubut, del Ferrocarril Roca y demás. En este sentido, se trató de un intento que quedó a medio camino, gracias a la lucha de los sindicatos y trabajadores del sector, y al modelo de desarrollo enraizado en el Estado desde la década del 30 (Lucita, 1999; Schneider, 2005).

En este sentido, es necesario aclarar que más allá de este plan de reestructuración general del sistema ferroviario, los sucesivos gobiernos del período entendían la necesidad de mantener fuerte al servicio del tren, como elemento imprescindible para el fomento social del “interior” del país, la consolidación de la unidad nacional y el impulso del mercado de bienes interno. No obstante, y como dijimos, este modelo de Estado social intervencionista llegará a su fin a mediados de la década de 1970 con el último gobierno dictatorial. El paradigma neoliberal de un Estado mínimo y un mercado fuerte, entendido como el mejor asignador de los recursos, logró posicionarse como la salida hegemónica luego de la crisis capitalista de aquellos años.

Para 1976 no era mucho lo que en términos generales se había hecho en cuanto a “racionalización” de la red. De hecho, la extensión era entonces de 41.463 kilómetros (3.000 km menos que en 1959). Sin embargo, esta leve tendencia tomó tal velocidad a partir de 1977 que por entonces significó el mayor impacto sobre el sistema ferroviario desde su constitución a fines del siglo XIX (Martínez, 2007).

Durante la última dictadura se clausuraron aproximadamente 10.000 km de vías (una reducción del 23%). Se suprimió gran parte de los servicios de pasajeros “de carácter secundario” (especialmente los que iban a la región noroeste del país) y se especializó la prestación de cargas a través de trenes unitarios y trenes block, a fin de evitar la carga dispersa. A su vez, se clausuraron 1.000 de las 2.400 estaciones de trenes (una reducción del 43%). Se redujeron a la mitad los 30.500 trenes por kilómetro-hora de pasajeros que funcionaban en el país. Por último, el personal fue reducido de 156.000 a 96.000 empleados (una reducción del 40%) (Müller, 2012; Martínez, 2007).

Los resultados de esta ofensiva fueron un aumento del déficit, que se situó en valores históricos, y una mayor ineficiencia del transporte. En 1980 se agravó la situación de Ferrocarriles Argentinos (la empresa monopólica del Estado): por entonces se requería el 1% del PBI para sostener el déficit operativo y hacer las inversiones básicas de mantenimiento. Para tener un panorama general del proceso encarado por la dictadura, debemos decir que en 1965 el ferrocarril transportaba el 25% del tráfico de cargas y el 18% de pasajeros, mientras que en 1980 era de 8% y 7% respectivamente (Müller, 2012).

Durante los años 80, y tras sucesivos cambios en la orientación empresaria, la situación de Ferrocarriles Argentinos siguió siendo difícil, especialmente agravada por la importante crisis fiscal de esa década, a partir de la enorme y creciente deuda externa. Las dificultades financieras se reflejaron en las condiciones del material rodante y las instalaciones: sólo una de cada dos locomotoras diesel eléctricas (sobre un total de 1.000) se encontraba en funcionamiento y el 55% de la longitud de vías se hallaba en estado regular o malo. Los 25 millones de viajeros anuales de larga distancia registrados a comienzos de la década del setenta, habían caído a 11 millones en la década del ochenta (Roccatagliata, 1987; Müller, 2004).

La incorporación de capital privado, que se propiciaba en un informe ferroviario del Ministerio de Obras y Servicios Públicos del gobierno de Alfonsín (1983-1989), era vista como conveniente por los siguientes motivos: permitiría un mejoramiento del capital físico del sistema ferroviario y una mayor eficiencia en la gestión comercial empresaria. En el mediano plazo se estimaba que la participación de capital privado favorecería las condiciones generales del transporte en el país. Para dicha incorporación se habían estudiado las siguientes posibilidades: privatización de todo el sistema ferroviario; formación de una sociedad mixta estatal-privada; subdivisión de la empresa en seis empresas (una por cada línea existente); y formación de empresas por regiones (Secretaría de Transporte de la Nación Argentina, 1989).

Sin embargo, este proyecto integral de recuperación del ferrocarril a través del ingreso del sector privado no pudo llevarse a cabo. Esta imposibilidad tuvo que ver, principalmente, con la

oposición por parte de la mayoría peronista en el Congreso Nacional. De allí en más se arrastró al ferrocarril en una espiral recesiva signada por la desinversión, la baja generalizada de tarifas, el creciente peso del rezago tecnológico y la sobreocupación laboral. Las condiciones adversas favorecieron el aumento del déficit de Ferrocarriles Argentinos, que no sólo se descapitalizó sino que perdió sus tráficos y vio deteriorar su administración al punto de tornarse una carga para un Estado crecientemente endeudado e imposibilitado en los hechos de poder revertir la situación (Schvarzer, 1999).

Pero esta debacle general del ferrocarril tuvo sus beneficiarios directos. Nos referimos a la llamada “patria contratista” (los principales grupos económicos nacionales que poseían empresas prestadoras de servicios al Estado, consolidados a través de sus negocios con la última dictadura) y a parte de la dirigencia sindical, no así a sus trabajadores y a sus usuarios. Esta situación, impulsada por la línea liberal del gobierno cívico-militar a través de una clara política de descapitalización y abandono de la empresa nacional de ferrocarriles, que pretendía un Estado mínimo para favorecer los negocios privados, condujo a cierto consenso sobre la necesidad de tomar medidas drásticas (Cena, 2008). El gobierno de Carlos Menem, que asume en 1989, aprovechará la debacle inducida e instrumentada a partir de 1977 para impulsar definitivamente una privatización completa del servicio ferroviario.

#### **4. El particular proceso de concesión al sector privado. Un caso emblemático del proceso privatizador**

La privatización del transporte ferroviario se enmarca en el proceso general de reformas estructurales operado desde principios de los noventa, a partir del triunfo e imposición del discurso de la ortodoxia neoliberal, en el marco de una de las peores crisis del país. El diagnóstico de esta crisis, que venía arrastrándose desde mediados de los setenta y que hace eclosión de forma generalizada a fines de la década del ochenta, fue, a grandes rasgos, que ésta era producto del aumento excesivo de los salarios, lo cual se presentaba asociado a una expansión de los gastos del Estado de Bienestar, y por lo tanto del consiguiente endeudamiento estatal, tendiendo a incrementarse el costo del “factor trabajo” gracias a la expansión de la seguridad social y de una legislación protectora del trabajo frente al despido y a los accidentes laborales. A su vez, la falta de coordinación entre la política de ingresos y la presupuestaria habría provocado que la lucha del Banco Central en contra de la inflación condujera de manera inevitable a profundas fricciones económicas, generando un aumento de la tasa de interés que afectaba y creaba dificultades al capital. La combinación de estos elementos y el efecto acumulativo produjo una disminución en la rentabilidad del capital.

Ante un escenario de estas características, la solución al problema no podía darse sólo a través de un cambio de gobierno, se requería, por el contrario, una transformación esencial en las estructuras institucionales del sistema socio-político, como así también una reconfiguración de las relaciones de poder cristalizadas en su interior. Para la ortodoxia neoliberal, suponía hacer retroceder a los sindicatos, reducir las demandas, cambiar el patrón de consumo, dismantelar y reestructurar el Estado, desregular y minimizar la intervención estatal y concomitantemente, reforzar el poder del mercado (Hirsch, 1992).

Así, la lectura que se logró imponer sobre las causas de la crisis determinó su forma de resolución. En la medida en que se sindicaba al Estado como el responsable fundamental de los grandes problemas del país a fines de los 80 (inflación elevada, gran endeudamiento externo, déficit fiscal, servicios públicos precarios, etc.) la solución planteada por los sectores dominantes

fue la llamada “Reforma del Estado” (Basualdo, Azpiazu y otros, 2002), que supuso una adhesión plena al programa neoliberal, que fue aplicado con un nivel de intensidad, celeridad y convergencia temporal inédito en otros países de la región<sup>2</sup>.

Dentro de la serie de modificaciones sustanciales que planteó esta reforma, la oleada de privatizaciones tuvo una centralidad indiscutida por varias razones.

Desde el punto de vista de la reproducción de los sectores dominantes, la significación de las privatizaciones reside en que a través de ellas se logró hacer converger los intereses de los acreedores externos y del capital concentrado radicado en el país, cuya puja había dado lugar al proceso hiperinflacionario de 1989 (Azpiazu, 2002; Basualdo, 2000), pero a costa de un modelo que privilegió la valorización financiera y la marginalización de los sectores populares en la distribución de los excedentes. En este sentido, el proceso de privatización implicó la generación de un nuevo mercado para el capital interno concentrado, protegido por el Estado y por eso privilegiado con respecto a otras áreas, y además con un poder regulatorio decisivo sobre la estructura de precios y rentabilidades de la economía argentina. En este sentido, las privatizaciones constituyeron un factor clave de una estrategia política destinada a fortalecer a los grupos económicos que se habían consolidado estructuralmente en posiciones dominantes al amparo de las políticas de desguace estatal aplicadas por la dictadura cívico militar desde mediados de los años setenta (Thwaites Rey, 1993; Basualdo y otros, 2002).

De esta manera, a partir del proceso privatizador se genera una modificación substancial en el modo de vinculación entre el Estado y el capital concentrado interno, porque pierde relevancia la transferencia directa de recursos -en concepto de subsidios de diferente tipo-, característica de los años ochenta, llevándose a cabo la transferencia de activos estatales y la llamada desregulación de la economía que otorgaba a estas empresas la posibilidad de definir el funcionamiento de sus mercados, que ya de por sí presentaban condiciones mono u oligopólicas, dando lugar a un proceso acelerado de concentración y centralización de capital.

El sistema de transporte ferroviario fue situado como el caso paradigmático del “estatismo” al que se intentaba combatir. Fue definido en la fundamentación del Plan de Reforma del Estado como “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Menem y Dromi, 1990) y, por tanto, como un objetivo prioritario del proceso privatizador.

De aquí en más, el sistema ferroviario recorrerá una trayectoria arquetípica, representativa de las grandes transformaciones de la sociedad argentina en esa década. Como la gran mayoría de las empresas de servicios públicos, atravesará el derrotero del vaciamiento y desprestigio previos al pasaje al ámbito privado y luego, el consiguiente desguace en función de criterios técnicamente enunciados como “reestructuración productiva” o “racionalización de las empresas” (Ventrici, 2012).

El puntapié inicial tuvo lugar en 1989, cuando Carlos Menem, a poco de asumir, envió al parlamento el antes mencionado proyecto de Ley de Reforma del Estado, junto con un decreto específico (666/89) de Reestructuración Ferroviaria, que dispuso la racionalización de los gastos y de las necesidades de financiamiento, a la vez que ordenaba el despiece de la Empresa Ferrocarriles Argentinos en vistas de la privatización del sector mediante la modalidad de concesión de servicios (Raposo, 2009). Bajo la orientación de un estricto criterio de ajuste fiscal,

---

<sup>2</sup> La mayoría de las privatizaciones se efectuaron entre 1990 y 1994 y abarcaron empresas de servicios públicos (teléfonos, aerolíneas, transporte, energía eléctrica, gas y agua) como también de producción (carbón y petroquímica). Además, se incluyeron empresas y servicios que serían concesionados, como la reparación y mantenimiento de caminos, infraestructura ferroviaria, exploración y explotación de petróleo.



se anunció que se mantendrían “sólo los servicios que pudieran demostrar su validez económica, excluyendo la participación del Estado como fuente de subsidios”<sup>3</sup> y que se clausurarían casi todos los servicios de pasajeros de larga distancia.

En esa dirección, se implementó paralelamente un fuerte recorte de personal y la fusión de las unidades administrativas; esta drástica reducción de costos tuvo como consecuencia una caída en los ingresos y en la capacidad de transporte que profundizó el declive de la empresa (Schvarzer, 1999).

Ese mismo año -1989- el gobierno inició, con apoyo del Banco Mundial, el proceso de reestructuración, dividiendo el sistema ferroviario en tres áreas: cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros urbanos. El plan contemplaba priorizar el transporte de carga a través de la concesión de servicios por empresa, reducir los servicios de media y larga distancia, al punto de cancelar toda la operatoria en el país (con la excepción de aquellas provincias que se dispusieran a hacerse cargo de los costos de mantenimiento) y la creación de la empresa Ferrocarriles Metropolitanos, como paso necesario para su posterior privatización.

La entrega de las concesiones al sector privado empezó con los servicios de carga, dividiéndose la red nacional en seis unidades operativas que fueron licitadas en forma individual. El Estado conservaba la propiedad de las vías y bienes afectados, y delegaba a los privados la gestión comercial, la operación de trenes y estaciones y el mantenimiento del material rodante. Las empresas contaban con la posibilidad de fijar pagos por peaje para el transporte de pasajeros o cargas provenientes de operadoras de otros ramales. En materia de alcance territorial, la reestructuración por empresas mantuvo el esquema radiocéntrico (líneas que convergen en los principales puertos de exportación del litoral fluvial) y cada empresa se concentró en la explotación de los ramales principales, abandonando de hecho la gestión de los tendidos secundarios con escasa rentabilidad (Raposo, 2009).

El transporte de pasajeros interurbano, que venía de sufrir un prolongado desgaste, finalmente quedó cancelado, al punto que se le negó a los concesionarios de carga la posibilidad de gestionar por su cuenta algunos de esos servicios. Esta restricción afectó muy particularmente a las zonas del interior del país para las cuales el ferrocarril era un pilar fundamental de integración territorial y económica, por lo que su eliminación las sumió en un virtual aislamiento que desarticuló sus economías regionales.

En cuanto al sistema de la región metropolitana de Buenos Aires, se entregó en explotación a siete grupos empresarios compuestos por más de cien empresas, varias de ellas asociadas con capitales extranjeros. La particularidad de esta convocatoria fue el criterio prioritario para el otorgamiento que postuló el Estado, estableciendo que resultaría ganadora la propuesta que solicitara el menor monto en carácter de subsidio estatal para cubrir los costos operativos y las inversiones en mantenimiento e infraestructura.

Todo el proceso de privatización y reestructuración ferroviaria tuvo como característica saliente la conflictividad de las negociaciones entre los grupos empresarios y el gobierno y las graves deficiencias en materia de implementación, regulación y control de las concesiones. Las urgencias macroeconómicas –junto con la necesidad de legitimación política del gobierno frente al establishment– llevaron a desatender la definición de reglas claras para la futura relación entre el Estado y los operadores privados, contradiciendo los estándares internacionales. Así, las privatizaciones se iniciaron sin que se hubieran establecido previamente los criterios de control, ni se hubieran creado los organismos correspondientes. El carácter de las transferencias estuvo signado por la necesidad imperiosa del gobierno de desprenderse del servicio, que fue utilizado

---

<sup>3</sup> Declaraciones del entonces Ministro de Obras y Servicios Públicos al diario Página/12, 22/11/1989.

en su provecho por los grupos empresarios, dando lugar a un proceso cuyos alcances y modalidades se fueron definiendo sobre la marcha y en función de apremios fiscales y políticos de coyuntura, dejando de lado cuestiones esenciales como los aspectos técnicos de funcionamiento del servicio, el impacto del cierre de ramales, el encarecimiento de las tarifas y la protección de los bienes concedidos (Felder, 2009 y 2001).

Como contrapartida de la flagrante insuficiencia regulatoria se verificó un incumplimiento sistemático de los contratos por parte de las empresas, que derivó en la falta de pago del canon por el uso de infraestructura y materiales, la carencia de inversión y el desconocimiento de las multas por infracciones contractuales. Una vez que ya se encontraban operando los trenes, las concesionarias admitieron que habían asumido obligaciones excesivas para ganar las licitaciones y reclamaron una reformulación de las normas que redujera sus costos. Para esto demandaban que los compromisos de inversión se flexibilizaran en función de sus estrategias comerciales, la rebaja o anulación del canon y el aumento de los subsidios estatales al servicio metropolitano de pasajeros. Accediendo al reclamo empresario, en 1997 se abrió una ronda de renegociación de los contratos que finalizaría en 1999 con la formalización de la reducción de las obligaciones que hasta entonces se habían incumplido. Se acotaron los compromisos de inversión, se aceptó un achicamiento de la traza, la deficiencia de mantenimiento y se extendieron los plazos de la concesión del servicio metropolitano de pasajeros (Gutiérrez, 1998; Felder, 2009).

Con el transcurso de los años fueron evidenciándose los resultados y el saldo post-privatización del proceso de reestructuración sobre el viejo sistema ferroviario. Como cuestiones salientes debemos mencionar, en primer lugar, el notable impacto social del modelo de reestructuración menemista que implicó la pérdida de patrimonio público por el cierre de ramales, junto con la consiguiente desarticulación de la comunicación a nivel federal, marginando a importantes porciones del territorio nacional. Además, supuso la abrupta destrucción de una gran cantidad de puestos de trabajo por políticas de ajuste interno de las empresas, junto con una notable deficiencia en materia de mantenimiento y renovación de la infraestructura básica. Finalmente, la desarticulación y deterioro de buena parte del sistema urbano e interurbano de pasajeros distorsionó el sistema de transporte en términos globales, recargando el sistema vial (Raposo, 2009; Müller, 2012).

Este cuadro de situación se verá complejizado y agravado en el período recesivo de fines de los años noventa, previo al estallido de comienzos de siglo XXI, que marca el hito de la crisis del programa neoliberal y abre, en materia ferroviaria, un nuevo estado de cosas.

## **5. El rol de los sindicatos y trabajadores ferroviarios en el proceso de privatización. Consecuencias laborales de esta reconfiguración**

Ya en los primeros años, el gobierno de Carlos Menem logró hegemonizar a una parte importante del movimiento sindical argentino, mientras que al mismo tiempo consiguió dominar al resto (Duhalde, 2009). Una vez ocurrido esto, el modelo neoliberal no encontró mayores escollos para avanzar hacia sus objetivos de privatización, liberalización de mercados, baja de costos para los empresarios y achicamiento del Estado.

Los sindicatos peronistas se habían opuesto a los esfuerzos de estabilización y privatización del anterior presidente argentino (no peronista), al punto de convocar a 13 paros generales durante su mandato, en nombre del nacionalismo y la justicia social. Sin embargo, cuando el gobierno de Menem privatizó las mismas compañías que había nacionalizado Perón cincuenta años antes, estos sindicatos no sólo aceptaron estas acciones sino que en algunos casos

hasta se convirtieron en empresarios privados, participando como propietarios en centrales eléctricas, en buques de carga, en fondos de pensiones y, también, en servicios de trenes (Duhalde, 2010).

El decreto 666/89 del presidente Menem disponía, entre otras cuestiones, la concesión de algunos ramales, la racionalización de servicios suburbanos de pasajeros y la disminución de los aportes del tesoro con los que se afrontaba una parte sustancial de los sueldos del personal ferroviario. En la elaboración de esta disposición colaboraron los dirigentes de los cuatro sindicatos del gremio. Nos referimos a la Unión Ferroviaria (personal de trenes, cambistas<sup>4</sup>, empleados de vías y obras, de talleres y depósitos, y administrativos), a la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos (personal jerárquico), a la Asociación Señaleros Ferroviarios Argentinos (señaleros) y a La Fraternidad (conductores/maquinistas) (Lucita, 1999). José Pedraza, secretario general de la Unión Ferroviaria, declaró públicamente que el sindicalismo del sector “participó plenamente en la elaboración del decreto” del Plan Ferroviario.<sup>5</sup>

Sin dudas, en este proceso jugaron un papel relevante las alianzas políticas de las cúpulas sindicales con el gobierno de turno. Nos encontramos aquí con una fuerte primacía del peronismo como ideología política de las conducciones ferroviarias.

En poco más de tres años, la empresa estatal y monopólica Ferrocarriles Argentinos se transformó en 14 empresas privadas; únicamente la línea Belgrano-cargas no tuvo interesados. En 1999 se cedió en concesión integral la explotación de esa línea a la Unión Ferroviaria, lo que sigue mostrando la connivencia entre ese gobierno y las cúpulas sindicales. El resultado más crudo de este proceso para los trabajadores del sector fue que se pasó de 93.445 empleados en 1989, a 36.557 en 1992.<sup>6</sup> En 1997, dos años antes de finalizar el gobierno menemista, los trabajadores ferroviarios se encontraban reducidos a 17.000 (OIT, 1999: 15).

A propósito de la compleja sinergia entre menemismo, privatización y aquel sindicalismo ferroviario, es justo señalar que las bases de la Unión Ferroviaria y de los demás sindicatos se opusieron a las acciones privatistas. Pero si la huelga de 1961, que duró 42 días, logró desactivar el Plan Larkin, la huelga ferroviaria de 1991, conducida por la base ferroviaria y que se extendió por 45 días, no pudo frenar el proceso de privatización en el sector. El gobierno que consolidó el neoliberalismo en Argentina consiguió una profunda hegemonía a nivel social. La frase “ramal que para, ramal que cierra” del presidente Menem, como amenaza frente a las huelgas obreras, era una cruda manifestación de su poder y del dominio de la situación.

Los conflictos comenzaron en 1989-1990 con las movilizaciones del personal de conducción primero y jerárquico después, y terminaron en 1992 con la derrota del conjunto de los ferroviarios.

Ya en 1989 y 1990 hubo claros indicios de que los planes del gobierno encontrarían resistencia entre los trabajadores. Esto pudo verse en las medidas de fuerza tomadas por los maquinistas a raíz de reclamos salariales, y en el rechazo del personal jerárquico de Ferrocarriles Argentinos a ser transferido a otras dependencias oficiales, a aceptar las disponibilidades y a adherir al “retiro voluntario”. Por otro lado, en 1990, con los anuncios oficiales de “racionalización”, hubo varias manifestaciones de trabajadores en pueblos bonaerenses afectados por la suspensión de servicios, con apoyo de sus habitantes: los llamados “trenes de la resistencia” (Lucita, 1999).

---

<sup>4</sup> Toda maniobra de formaciones ferroviarias debe ser dirigida por un “cambista”, por medio de señales de mano.

<sup>5</sup> Diario *Página/12*, 2/09/89.

<sup>6</sup> Datos de la “Síntesis Estadística 1988/1992”, Ferrocarriles Argentinos, Departamento de Estadísticas.

En 1991 se desarrollaron los 45 días de huelga. En ese proceso, y principalmente a partir del accionar de seccionales no verticalistas, se creó una dirección sindical alternativa a la de los principales dirigentes. Así se formó una Comisión de Enlace y un Plenario de Delegados. En este contexto se desarrollaron asambleas de trabajadores (generales y por seccionales) donde fueron elegidos los dirigentes de base, y donde se conformaron comisiones de tareas específicas para el sostenimiento de la lucha (Gordillo, 2004).

El 13 de febrero de 1991 se declaró la huelga por tiempo indeterminado, y al mes siguiente el ministro de economía Domingo Cavallo decidió el “cierre preventivo” de los ramales en huelga. Esto condujo a un acto en Plaza de Mayo, junto a la Confederación de Trabajadores de la Educación (por entonces movilizados y en huelga de hambre). Frente a este reclamo en el espacio público el gobierno decidió una reactivación parcial de líneas (Urquiza, Sarmiento, Mitre, Belgrano) y la reincorporación precaria de algunos trabajadores cesanteados. El 29 de marzo la Comisión de Enlace, luego del desgaste de 45 días, define levantar la huelga.

Sin embargo, la profundización de la acción gubernamental en el sentido marcado por el decreto 666/89 continuó, y en 1992 hubo un nuevo proceso huelguístico. Pero esta vez fueron pocas las seccionales que adhirieron a las medidas de acción. La organización había sido desmantelada. Se trató de 37 días de huelga que concluyeron con una violenta represión policial. Por entonces también habían sido derrotadas, o estaban a punto de serlo, las medidas de fuerza de trabajadores de otras empresas de servicios públicos privatizadas, como los telefónicos y los obreros siderúrgicos de SOMISA, entre otros.

Esta desarticulación de la organización ferroviaria terminó de liberar al gobierno para la implementación definitiva del “Plan Ferroviario”; consolidó un esquema dirigencial sindical aliado con el poder político y económico y fue el símbolo del final de una época, a partir del desmembramiento de la unidad de los trabajadores, el retroceso de las conquistas adquiridas y el quiebre de la identidad ferroviaria (Gordillo, 2004).

Por otro lado, como consecuencia de la concesión ferroviaria, se llevaron a cabo cambios en la organización y en las formas de trabajo del personal que continuó prestando servicio.

Según el diseño de las concesiones, los concesionarios tenían libertad para negociar nuevas condiciones de trabajo, con el objetivo de flexibilizar las prácticas laborales y aumentar la productividad. Los concesionarios definían el número de agentes a emplear en cada grupo de servicios a conceder. El personal excedente podía ser incluido en planes de “retiros voluntarios” a cargo del gobierno, parcialmente financiados con recursos provenientes de organismos internacionales de financiamiento (Lucita, 1999).

En *El proceso de privatización en Argentina*, de Basualdo y Azpiazu, ellos señalan el fuerte “saneamiento” del sector realizado por el Estado antes de su traspaso a manos privadas. Se refieren a los despidos masivos de trabajadores como condición para que las empresas privadas se hagan cargo de los servicios. Así, la ocupación de personal al momento de efectivizarse el traspaso era un 80% más baja que en 1985 (Basualdo y Azpiazu, 2002: 45).

Con respecto a las condiciones de trabajo, los dirigentes de los sindicatos firmaron con las nuevas empresas privadas convenios colectivos de trabajo sin obreros. Es decir, modificaron las condiciones de trabajo antes de que los trabajadores sean transferidos de la empresa estatal a las privadas. Quienes ingresaron entonces, lo hicieron perdiendo derechos laborales conseguidos previamente (Lucita, 1999).

En forma abrupta y casi sin mediaciones, se pasó de las tradicionales formas europeas de trabajo, construidas en torno al saber de los trabajadores, respetuosas de las profesiones y de la especialización de tareas, a la forma americana, más despersonalizada, centrada en la multifunción, en la incorporación de tecnología ahorradora de costos laborales y en la

automatización de procesos de trabajo. La rapidez de los acontecimientos facilitó que la flexibilidad laboral, la polivalencia funcional y la precarización ingresaran a la explotación ferroviaria con perfil bajo, o sea, con muy poco debate entre los actores involucrados (lo contrario a lo ocurrido en la mayoría de los países de Europa occidental) (Lucita, 1999).

Finalmente, entre las medidas financiadas por el Banco Mundial para el despido de personal, se contó con la provisión de oportunidades para que los ferroviarios se establecieran con pequeños negocios y proporcionaran a sus viejos empleadores, bajo contrato, diversas funciones previamente realizadas por sus propios trabajadores. De este modo, lo que equivalía en la práctica a un cambio fundamental impuesto en la categoría y condiciones de trabajo de los ferroviarios, fue presentado como un proyecto socialmente beneficioso, encaminado a reducir el impacto producido por el desempleo. Sin embargo, estas compañías de trabajadores no duraron mucho tiempo luego de la privatización, puesto que, casi invariablemente, carecían de capital suficiente y a menudo no lograron una buena capacidad de gestión. Muchos de estos trabajadores se encontraron al poco tiempo sin empleo, lo que destruyó su identidad como especialistas en una industria en la que un alto porcentaje de trabajadores eran hijos o nietos de ferroviarios (Martin, 2002).

El proceso de desmantelamiento del sector público empresario implicó una profunda “racionalización de personal”, lo que ha significado una pérdida de capital humano y de “saber hacer” invaluable. El esquema de los despidos masivos e indiscriminados, sin ningún criterio de preservación de las funciones que se cumplían ni de la capacitación e idoneidad, redundó en el éxodo de buena parte del personal técnico más capacitado e implicó un disparatado despilfarro de recursos humanos. Este proceso se realizó avasallando los derechos de los trabajadores, a partir de crear condiciones laborales signadas por el desgaste físico y psíquico cotidiano, como mecanismo para impulsarlos a trocar su empleo estable por la indemnización del denominado “retiro voluntario” que, en los hechos, constituyó una cesantía inducida, con el agravante de que quienes se acogían al sistema renunciaban a la posibilidad de ser incorporados nuevamente al Estado (IDEP, 1994).

## **6. Alcances y límites de las políticas estatales de reforma del sistema ferroviario a partir de la crisis del programa neoliberal**

Luego del fracaso del esquema privatizador, la crisis política y financiera del año 2001 en Argentina vino a erosionar casi definitivamente el sistema. La falta de inversión privada, la caída de los tráficos, la desactualización tecnológica y el aumento de los gastos de explotación (sin un correlato en tarifas), dejaban en claro las debilidades del modelo liberal (Raposo, 2009). La devaluación de la moneda nacional, que siguió al estallido de la crisis, alteró fuertemente las condiciones económicas en que operaban las empresas y alentó los reclamos empresarios de subsidios y compensaciones. Por otra parte, la privatización de los ferrocarriles se convirtió en símbolo del desacierto neoliberal, y el escenario de crisis y deslegitimación de las reformas estructurales llevadas a cabo en los 90 fue el terreno propicio para iniciativas de recuperación de los servicios ferroviarios de muy diverso tipo y origen<sup>7</sup> (Felder, 2009).

---

<sup>7</sup> De esta manera, entendemos que el activismo estatal ferroviario de los últimos años es una expresión de reacomodamientos producidos en las relaciones de fuerzas sociales y en los patrones de distribución a partir de la crisis de 2001.

En efecto, iniciado el nuevo milenio emerge la idea de “reestatización ferroviaria” para solucionar aquellos aspectos “conflictivos”, aunque manteniendo la explotación del sistema dividido en partes y la mayoría de las operaciones en manos de las empresas privadas (casi todas ellas concretaron su renegociación en los años 2000 y han aparecido como las verdaderas beneficiarias de esta etapa a partir de las múltiples prerrogativas obtenidas). Sin embargo, efectivamente el Estado vio aumentar su grado de injerencia sobre el sistema, correspondiéndole una participación creciente en la gestión de los servicios y quedando a cargo -en exclusividad- del mantenimiento y ejecución de la infraestructura ferroviaria (Raposo, 2009).

A partir de 2003, el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) hizo propias las críticas a las reformas estructurales, y enfatizó especialmente el deterioro sufrido por la red ferroviaria y su voluntad de trabajar para su recuperación a partir de una activa intervención estatal. La recuperación económica de la Argentina a partir de ese año y la holgura fiscal, dieron al Estado mayor margen de maniobra para asignar recursos destinados a aliviar las situaciones de deterioro más críticas y para dar credibilidad a los anuncios de inversión. Pero, de hecho, las críticas y las inversiones no constituyeron una ruptura neta con las políticas sectoriales previas, ya que no han sido acompañadas por replanteos generales del sentido y de las orientaciones estratégicas del sistema ferroviario, y por transformaciones legales, institucionales y operativas acordes con éstos (Felder, 2009; Bernal, 2010).

En este sentido, la historia de los últimos 10 años -en la que se destacan la cancelación de algunas concesiones, los intentos de reanudar algunos servicios interrumpidos durante la década del 90, la persistencia de servicios de baja calidad y el otorgamiento de ventajas y beneficios a las empresas concesionarias- está lejos de indicar modificaciones radicales en las condiciones de funcionamiento de los ferrocarriles. “En ausencia de tales transformaciones, nos encontramos con un escenario complejo de continuidades y rupturas, en el que las novedades que se introducen se articulan con, y en muchos casos profundizan, las condiciones vigentes de operación de los servicios” (Felder, 2009: 7).

En definitiva, a partir de 2003 las políticas sectoriales preservaron el esquema general de operación por concesión, establecido en los contratos anteriores, y pospusieron y limitaron los aumentos de tarifas. Con este fin, el Estado transfirió montos crecientes de recursos a los operadores privados para compensar los aumentos de los costos operativos. Esta voluntad del gobierno de alcanzar acuerdos con las empresas concesionarias de los ramales, ha condicionado las perspectivas de la anunciada recuperación de los servicios. En el caso de los servicios de cargas, las negociaciones se han encaminado a transferir al Estado la responsabilidad de financiar las inversiones más importantes y dejar a cargo de los concesionarios únicamente el mantenimiento. Los planes de inversión, sin embargo, surgirían de propuestas de las empresas y serían administrados por éstas. También se evalúa perdonar algunos incumplimientos empresarios, y adaptar el monto de canon y de inversiones a la evolución del negocio. Todas las empresas concesionarias de los servicios de cargas han alcanzado acuerdos con los funcionarios del sector de transporte<sup>8</sup> (Felder, 2009).

---

<sup>8</sup> Al comienzo de esta nueva etapa, iniciada en 2003, no hubo fusiones o separaciones empresarias. Esto es, persistieron los mismos cinco grupos que se integraron al momento de las reformas privatizadoras. El cambio más importante fue la venta de dos redes a un operador ferroviario brasileño. Por su parte, la red de trocha angosta (Belgrano cargas) fue transferida a un consorcio heterogéneo, integrado por capitales chinos y locales (en reemplazo de la anterior gestión puramente sindical). Finalmente, las tres redes que protagonizaron estos cambios de mano han terminado por ser nuevamente “estatizadas” (lo que no quiere decir que el Estado sea su operador directo), ante la incapacidad o el desinterés de los operadores privados. De esta forma, hoy día el Estado tiene bajo su responsabilidad cerca de la mitad de la red interurbana de cargas (además del grueso de los servicios metropolitanos,

Por otro lado, se han tomado decisiones que han modificado las condiciones de prestación de los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Las negociaciones se encaminan a que los nuevos contratos otorguen al Estado un rol más activo en la definición de las prioridades de inversión. De hecho, en los últimos años se han producido cambios contractuales significativos acompañados por novedades en las formas de involucramiento del Estado en la provisión de los servicios. Todas las empresas que operan en el área metropolitana han sido reiteradamente denunciadas por las deficiencias técnicas en la operación de los ramales, el uso poco transparente de los subsidios que reciben y las pésimas condiciones de servicio que afectan a los pasajeros. Debido a estas denuncias, la empresa Transporte Metropolitano sufrió la pérdida de concesiones por parte del Estado (Felder, 2009; Pérez, 2010).

Otra de las señales que abonaron la idea de un viraje significativo en las políticas ferroviarias, fue el anuncio de que se recuperarían los servicios de pasajeros de larga distancia. A partir de 2003 comenzaron a funcionar algunos trayectos que habían sido interrumpidos en los años 90, y en 2004 se hizo el anuncio formal de un programa destinado a rehabilitar el transporte de pasajeros interurbano. Con el objetivo de concretar esta rehabilitación, el Estado nacional recuperó la responsabilidad por el transporte de pasajeros que había sido delegada a las provincias en 1993. “Para volver a poner en funcionamiento los trayectos que estaban interrumpidos, se formalizaron varios acuerdos de concesión con consorcios integrados por empresas que operaban otros ramales. Los ramales que no habían sido clausurados siguieron en manos de los Estados provinciales y de las empresas que los operaban” (Felder, 2009: 18). Sin embargo, hasta el momento este servicio no ha sido aumentado notoriamente, y de hecho se han inaugurado y vuelto a cerrar trayectos en muy cortos períodos de tiempo. El transporte de larga distancia ofrece pasajes notoriamente más accesibles que el transporte automotor, pero funciona con muchas dificultades asociadas con el mal estado de las vías y de los materiales rodantes.

Todas estas acciones no han surgido como parte de una estrategia integral de reconstrucción del medio ferroviario, sino más bien como resultado de iniciativas que se superponen y que responden a prioridades, lógicas e intereses diversos.

Por último, otro paso en el intento de reorganización del ferrocarril ha sido la sanción de la Ley de Reordenamiento Ferroviario, que dispuso la creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Operadora Ferroviaria. No obstante, la creación de estas nuevas sociedades estatales no pone fin al esquema institucional existente, sino que se suma al complejo de agencias estatales y empresas privadas del sector, sin que todavía resulte clara la división de tareas entre éstas. Podría especularse que se trata de un intento de resolver la crisis de financiamiento del sector sin que signifique un drenaje creciente de recursos públicos, y un intento de reconstruir los instrumentos técnicos de gestión ferroviaria que el Estado había perdido con el desmantelamiento de la empresa Ferrocarriles Argentinos. De ser así, parecería un paso más en la estrategia de responder a las consecuencias de la privatización sin alterar sus fundamentos (Felder, 2009).

A partir de todo lo señalado, se pueden reconocer diferencias claras entre las políticas de los últimos años y las de la década del 90, pero también se puede observar que los cambios se articulan con la lógica de funcionamiento de los servicios impuesta a partir de las privatizaciones. La pérdida del impulso inicial de revisión de los contratos y de creación de un nuevo marco regulatorio, más riguroso, parece haber dejado inconclusa la definición de nuevos objetivos sociales y de reglas precisas y transparentes de juego para el funcionamiento de los ferrocarriles.

---

y de la totalidad de los escasos servicios interurbanos de pasajeros). Permanecen bajo la órbita privada las tres redes restantes (Müller, 2013).

Tampoco se ha constituido hasta el momento una institucionalidad estatal capaz de hacer que las empresas se adecuen a nuevas reglas de juego, de garantizar la provisión de servicios accesibles y de calidad y de resguardar los bienes de propiedad del Estado. “En ausencia de estas modificaciones sustanciales de los esquemas institucionales y operativos establecidos a partir de las privatizaciones, el aumento notorio del gasto público ferroviario corre el riesgo de quedar limitado a ser un mecanismo de transferencia de recursos públicos a los mismos consorcios que administraron los servicios durante la década del 90” (Felder, 2009: 21).

## **7. Conclusión**

El análisis del desarrollo ferroviario en Argentina, en el período planteado en este trabajo, deriva inevitablemente en el retrato de tres momentos históricos: primero –en los ´80-, una espiral de decadencia y abandono gradual, luego –en los ´90- una abrupta y brutal reconversión que decanta en una virtual desarticulación y, por último –del 2003 en adelante-, algunos atisbos dispersos de reparación y recuperación del sistema ferroviario, que no consiguen revertir la lógica estructural establecida a partir de las privatizaciones.

Cada una de estas etapas históricas del ferrocarril fue analizada en función del contexto socio-político en el que tuvieron lugar, entendiendo, como sostenemos a lo largo de todo el análisis, que la historia y los vaivenes de la política ferroviaria son indisolubles de la historia de las sucesivas transformaciones del Estado que marcan las distintas épocas en este país.

Así, los ferrocarriles, que fueron creados en el marco del auge del modelo agroexportador (1880-1930) y diseñados en función de las necesidades de transporte surgidas de esa estrategia de desarrollo, alcanzan su máxima expresión durante el apogeo del modelo de industrialización por sustitución de exportaciones, que profundizó y complejizó la intervención del Estado en la economía, traccionando el desarrollo industrial en función de la ampliación del mercado interno a partir del aumento sostenido de la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Los primeros signos de declive del sistema ferroviario vendrán de la mano del nuevo modelo, denominado “desarrollismo” -a fines de lo ´60- , en el que tendrán lugar los primeros planes de “racionalización” y ajuste en los ferrocarriles, que fueron relegados frente a la pujante industria automotriz, que no fue concebida como complemento del tren, sino como una competencia. Finalmente, la dictadura cívico-militar que llega al poder en 1976 sentará las bases estructurales de la subsiguiente decadencia ferroviaria. El proceso de desindustrialización en favor de la consolidación de un patrón de acumulación basado en la valorización financiera marcó el punto de quiebre a partir de cual se profundizaría y aceleraría la desarticulación de los trenes por el gran impacto de la reducción de vías, de estaciones, de material rodante y de trabajadores. Asimismo, el creciente endeudamiento externo generado en ese período implicó un deterioro sostenido de las cuentas fiscales que incidió fuertemente en la descapitalización y el abandono de las empresas de ferrocarriles durante toda la década de 1980.

Este derrotero de profundo desgaste decantará en el proceso menemista de reestructuración ferroviaria por concesiones, en el marco de la consolidación del programa neoliberal –cuyas bases ya había sentado el gobierno dictatorial- que fue aplicado con una intensidad y celeridad sin precedentes y dentro del cual las privatizaciones fueron un pilar insoslayable. Las transferencias fueron llevadas a cabo bajo un criterio meramente de ahorro fiscal, en un proceso carente de regulación, cuyos alcances y modalidades se fueron definiendo sobre la marcha y en función de urgencias económicas y apremios políticos coyunturales, desconociendo cuestiones esenciales, tanto técnicas (aspectos técnicos de funcionamiento del



servicio), como económicas y sociales (el impacto del cierre de ramales, el encarecimiento de las tarifas, la protección de los bienes concedidos, etc.). El saldo de la privatización fue sumamente negativo, al punto de convertirse en un emblema del fracaso neoliberal. La gestión privada se caracterizó por el incumplimiento de los contratos por parte de las empresas, la pérdida de patrimonio público y el alto impacto social por el cierre de ramales, a partir de la desarticulación de la comunicación a nivel federal y la marginación de importantes porciones del territorio nacional.

En nuestro análisis de este proceso reparamos especialmente en las consecuencias laborales de la reestructuración y en rol de los trabajadores y sus organizaciones en esta coyuntura. En ese sentido, remarcamos la contradicción que se planteó entre la reacción política de las dirigencias de los sindicatos ferroviarios y la de los trabajadores de base. Mientras los primeros evidenciaron una actitud de subordinación e incluso de participación en las disposiciones del gobierno para la privatización, los segundos, en su mayoría, se opusieron fervorosamente al plan privatista. A pesar de que desplegaron múltiples medidas de fuerza de distinta índole y fueron sostenidas en el tiempo, la protesta de los trabajadores no pudo frenar el proceso de despiece y privatización en el sector.

En la etapa post-neoliberal, resurge la idea de la reestatización ferroviaria frente a una crítica generalizada del esquema privado, que el discurso de los gobiernos kirchneristas hizo suya. En términos concretos, el Estado aumentó su nivel de injerencia sobre el sistema (con una participación creciente en la gestión de los servicios y quedando a cargo, en exclusividad, del mantenimiento y ejecución de la infraestructura) y ha desplegado algunas inversiones tendientes a reparar parcialmente algunas faltas graves, como el cierre de los servicios interurbanos, que fueron rehabilitados aunque con una prestación precaria. Sin embargo, a pesar de que el Estado parece buscar un involucramiento más activo, sus acciones concretas no han surgido como parte de una estrategia integral de reconstrucción del medio ferroviario, sino más bien como resultado de iniciativas dispersas y superpuestas.

En esa dirección, es posible observar que los cambios producidos, además de ser insuficientes, se articulan con la lógica de funcionamiento de los servicios impuesta a partir de las privatizaciones, sin producir modificaciones substanciales de los esquemas institucionales y operativos que llevaron al colapso al sistema ferroviario.

## Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. (comp.) (2002) *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Buenos Aires, IDEP/FLACSO/UNQ.
- Basualdo, E. (2000) *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, Buenos Aires, Flacso-Universidad Nacional de Quilmes-Página12.
- Basualdo, E. (2001) *Sistema político y modelo de acumulación. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, E. y Azpiazu, D. (2002) *El proceso de privatización en Argentina*, Buenos Aires, Editorial La Página.
- Basualdo, V. (2008) “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad”, *Cuadernillos de FETIA*, Buenos Aires.

- Bernal, F. (2010) *Hacia una política ferroviaria nacional y popular*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICeT).
- Cena, J. (2008) *El Ferrocidio*, Buenos Aires, La Rosa Blindada.
- Duhalde, S. (2009) “Resistencia sindical al modelo liberal. El caso de la Asociación Trabajadores del Estado (1989-1995)”, en Lenguita, P. y Montes Cató, J. (coords.) *Resistencias laborales. Experiencias de repolitización del trabajo en Argentina*, Buenos Aires, Elaleph.
- Duhalde, S. (2010) “Neoliberalismo y nuevo modelo sindical. Los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem”, *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 19, N° 3.
- Felder, R. (2001) “La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector”, *Gestión y política pública*, vol. X, n°1.
- Felder, R. (2009) “¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones”, *Revista Transporte y Territorio*, N°1, Universidad de Buenos Aires.
- Gordillo, M. (2004) “Reforma del Estado y acciones colectivas: la huelga ferroviaria de 1991”, *Entrepasados*, año X, N° 24.
- Gutiérrez, A. (1998) “Política de transportes. Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”, *Revista Realidad Económica*, n°158, pp. 92-119.
- Hirsch, J. (1992) “Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias”, en Hirsch, Bonefeld, Clarke, Peláez, Holloway y Plá, *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, Buenos Aires, Ed. Tierra del Fuego.
- IDEP (1994) “Desindustrialización y gobernabilidad democrática en la Argentina posajuste”, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Buenos Aires, Asociación Trabajadores del Estado.
- Lucita, E. (comp.) (1999) *La patria en el riel. Un siglo de lucha de los trabajadores ferroviarios*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Martin, B. (2002) *Privatización Ferroviaria mediante concesiones. Orígenes y consecuencias de la experiencia en América Latina*, Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte.
- Martínez, J. (2007) “1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas”, en López, M. y Waddell, J. (comps.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere.
- Menem, C. y Dromi, J. (1990) *Reforma del Estado y transformación nacional*, Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración.
- Müller, A. (2004) “Reforma y privatización en el sector transporte: reseña y balance preliminar”, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173.
- Müller, A. (2012) “Racionalización en el ferrocarril estatal argentino: ¿qué se logró?”, *VI Congreso de Historia Ferroviaria*, Vitoria, España.
- Müller, A. (2013) “Dos reformas ferroviarias, dos historias diferentes: Estados Unidos y Argentina”, *V Congreso de la Asociación Internacional de Historia del Ferrocarril*, Santiago de Chile.
- OIT (1999) *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

- Pérez, V. (2010) “La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes (1994-2008)”, *Revista Transporte y Territorio*, N°3, Universidad de Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2007) “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”, *Revista Nación, Región, Provincia en Argentina*, n°1.
- Raposo, I. (2009) “Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario”, *Revista Transporte y Territorio*, N°1, Universidad de Buenos Aires.
- Roccatagliata, J. (1987) *Los ferrocarriles en Argentina. Un enfoque geográfico*, Buenos Aires Eudeba.
- Scalabrini Ortiz, R. (2009) *Los ferrocarriles deben ser del pueblo argentino. Historia de los ferrocarriles argentinos*, Rosario, Ed. Fundación Ross.
- Schneider, A. (2005) *Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo, 1955-1973*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Schvarzer, J. (1974) “Los ferrocarriles, su auge, su crisis y su resurrección”, *Competencia*, N° 135.
- Schvarzer, J. (1999) “Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI”, *Documento de Trabajo*, N° 2.
- Secretaría de Transporte de la Nación Argentina (1989) *Análisis de la incorporación de capital privado a los Ferrocarriles Argentinos*, Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- Thwaites Rey, M. (1993) “La política reprivatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas”, *Realidad económica*, N° 116.
- Ventrici, P. (2012) “Sindicalismo de base en la Argentina contemporánea. El cuerpo de delegados del subterráneo”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Waddell, J. (2007) “De la nacionalización a los planes de modernización, 1947-1976”, en López, M. y Waddell, J. (comps.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere.