

Continuidades y discontinuidades en la gestión nacional del transporte en la posconvertibilidad

Julián Bertranou
EPyG, Inst. del Transporte/UNSAM y FCPyS/UNCuyo

Documento preparado para las Jornadas de Investigación del Instituto de Investigaciones Políticas de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM, 19/21 de abril de 2022, Panel: Rupturas y Continuidades de la Gestión Estatal Argentina en los últimos veinte años.

Resumen

En el diseño e implementación de políticas públicas, inciden distintos factores, entre los cuales se encuentran las variables preferencias ideológicas de los cambiantes elencos gubernamentales. Al colocar el foco en las políticas nacionales de transporte de la postconvertibilidad, resulta entonces esperable, la constatación de algunas diferencias/discontinuidades en función de los vaivenes de preferencias que han cruzado a la gestión pública del transporte en los últimos veinte años. Sin embargo, también es posible constatar múltiples continuidades en la gestión del sistema de transporte nacional. Es en este contexto que el trabajo reconstruye el derrotero de las políticas de transporte de las últimas dos décadas en la Argentina, identificando las (esperables) diferencias, así como las continuidades que muestra la gestión del transporte; y segundo, sugiriendo algunas posibles causas de las continuidades/discontinuidades, enfatizando los efectos sobre prácticas que han debilitado la posibilidad de desarrollar un sistema de transporte eficiente, equitativo y sostenible en la Argentina.

1. Antecedentes y contexto

Uno de los principales temas o problemas de análisis en el campo de las políticas públicas es el relacionado con los factores que explican las decisiones sobre contenidos u objetivos de política (y por supuesto, luego, los factores que inciden en su instrumentación). El enfoque convencional de análisis de la relación entre política (*politics*) y política pública (*policy*) ve a estas últimas como variables dependientes de la intervención de una serie de factores muy diversos que pueden adscribirse al mundo 'político', aunque sus características sean muy distintas.

En un sentido opuesto (aunque complementario), autores clásicos como Lowi (1992) y más contemporáneos como Pierson (1993) han argumentado que no hay que descuidar que la relación explicativa sea inversa: que las políticas incidan (o expliquen) la política o 'lo político'. En esta última perspectiva, las políticas públicas son variables 'independientes' que inciden en la configuración de fenómenos políticos (estructuras, alianzas). Sin entrar en este documento en una reseña detallada de estas perspectivas, lo cierto es que son complementarias en el sentido en que son también simultáneas, ya que pueden representar distintos momentos del complejo proceso de producción de políticas públicas y de producción y reproducción del poder político y de las capacidades estatales. Por el momento, le prestaremos atención al

momento de producción de las políticas públicas y los factores que emergen en una explicación/interpretación de ese proceso.

Es posible identificar múltiples aportes teóricos que buscan interpretar el contenido o los objetivos de una política pública, enfatizando en algunos casos, el carácter cambiante o no de estos contenidos. No se hará en este trabajo una reseña exhaustiva o incluso ordenada de toda esta bibliografía. Sólo se expondrán algunos textos y en función del interés central del trabajo. Existe un saber que podría denominarse 'convencional' y que asocia los contenidos de política pública a las características de la alianza, la coalición o la clase social que detenta el poder político. Es posible identificar aportes desde el marxismo clásico y el neomarxismo, hasta las corrientes pluralistas y 'behavioristas' norteamericanas (Dahl, Lasswell) y su foco en el papel de los grupos de presión. Una de las teorías más robustas para la interpretación del cambio en las políticas es la que se denomina *Advanced Coalition Framework* (ACF) desarrollada por Sabatier y sus colegas (Sabatier y Weible, 2010). En todos estos casos, y aun con diferencias sustanciales entre sí, el foco está puesto en las características de la coalición o grupo que tiene el poder de tomar las decisiones: sus creencias e ideas, sus intereses y sus preferencias en materia de políticas (preferencias que se construyen en distintos niveles de intervención pública). Estos aportes pueden interpretar tanto la estabilidad o permanencia en las políticas, como el cambio, sea este incremental (Lindblom) o radical 'puntuado' (Krasner).

Otros trabajos apuntan a factores más estructurales y que pueden exhibir una permanencia mayor en el tiempo. En muchos casos, se alude al marco institucional de una comunidad, aunque con esta mención, tampoco se resuelve claramente lo que está incluido en el concepto (Bertranou, 1995). Puede referirse al marco de reglas que rigen la vida política (social y económica) de una comunidad, y que establecen el horizonte de posibles acciones que pueden emprender los actores que se desenvuelven en ellas y la probabilidad de que los mismos establezcan patrones de colaboración y coordinación (North, 1993; Acuña y Chudnovsky, 2013). Pero bajo el paraguas de 'marco institucional' también pueden incluirse 'actores institucionales' (organismos estatales) o sistemas de actores (partidos) como en los trabajos de March y Olsen (1984) o Steinmo y otros (1992). En términos más específicos, y sin ser exhaustivos, trabajos recientes del BID ofrecen una interpretación sobre el efecto de las instituciones en la calidad de las políticas públicas en la América Latina, con la interpretación adicional sobre su relativa estabilidad (para bien, o para mal, como le toca no siempre de forma bien argumentada a la Argentina). Otros factores que explican las políticas y su posible estabilidad son determinadas burocracias públicas (Evans) o tipos de organismos públicos.

Con estos elementos en mente, el trabajo busca estudiar de forma más detallada el derrotero de las políticas nacionales de transporte en la posconvertibilidad argentina, es decir, a partir de 2002. En esta mirada más acotada, el trabajo busca analizar las continuidades y las discontinuidades que pueden observarse en las orientaciones y también en los modos de procesar las decisiones en estos casi 20 años, en los que han intervenido diversos gobiernos. Como en términos generales no podría decirse que la gestión nacional del transporte sea un ejemplo de éxito (¿puede decirse eso de algún campo de política pública en la Argentina?), la reflexión que se emprende es importante también para pensar qué factores limitan la adopción de decisiones que sean más productivas: ¿se trata de limitaciones ideológicas de las coaliciones gobernantes, de limitaciones operativas, o de factores institucionales o estructurales de otra naturaleza? Este trabajo no aportará respuestas definitivas porque su objetivo es otro, más descriptivo, pero puede ser una oportunidad para pensar en mejores políticas y sus limitaciones. Más aún, en un contexto actual de pandemia y los efectos devastadores que la misma ha tenido (y tiene) en el transporte, y en especial, en el transporte de pasajeros. Los impactos afectan la sostenibilidad técnica y financiera de los servicios, ponen en riesgo la continuidad de los mismos y requieren de nuevas soluciones. Este contexto puede

producir cambios en los modos de gestión de las políticas de transporte y puede generar una oportunidad única para avanzar hacia reformas largamente esperadas, tanto en la estructura de los servicios como en los modos de organización institucional (por ejemplo, con la creación de una Agencia de Transporte Metropolitano). Conocer factores que inciden en la producción de políticas, puede permitirnos intentar operar sobre ellos, buscando nuevos objetivos.

En un trabajo anterior (Bertranou y Serafinoff, 2018) se describió un modo de tomar decisiones en las políticas de transporte en el nivel nacional por parte del equipo de gestión que gobernó entre 2003 y 2015 en Argentina. Este modo exhibió algunos rasgos característicos que fueron analizados en ese documento y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Propensión a sostener el consumo ciudadano (o la demanda)
- Propensión a atender las necesidades del transporte metropolitano de pasajeros
- Preferencia sobredimensionada por el presente (en desmedro del futuro)
- Preferencia por el presupuesto y el gasto público (frente a políticas de regulación o promoción)
- Preferencia por la operación estatal (ante problemas suscitados)
- Despliegue de una matriz de apropiación ilegal de recursos a gran escala
- Propensión al mantenimiento de bajos niveles de institucionalización

Estos rasgos muestran tanto preferencias del equipo de gobierno, como prácticas que son más estructurales en nuestro sistema de decisiones, al menos en el sector transporte. El documento invita a analizar algunos de estos rasgos no como característicos de la gestión 2003-2015, sino como modalidades de toma de decisiones más permanentes, estableciendo continuidades más que rupturas con otras gestiones de gobierno.

En otra extensa contribución colectiva (Barbero y Bertranou, 2019) se analizó la gestión de los distintos subsectores nacionales de transporte durante el mismo período. A lo largo de los diferentes capítulos modales y transversales, se analizan las decisiones específicas y algunos de sus efectos inmediatos. En un capítulo introductorio, se invita también a analizar la idea de que en las decisiones sobre transporte, tanto en sus contenidos como en sus estilos y modalidades más generales, existen tanto continuidades como discontinuidades entre las distintas gestiones de gobierno, y las mismas dependen de múltiples factores, que si bien el texto no explicita en esa oportunidad, tienen que ver con cuestiones tales como los requerimientos políticos, las preferencias ideológicas y las restricciones institucionales.

Este trabajo analiza las decisiones y las políticas de transporte de los gobiernos que se sucedieron desde 2002 en adelante en el nivel nacional. En el análisis de estas decisiones y los rasgos que las caracterizan y explican, se considerarán tanto decisiones puntuales como preferencias y estilos más generales. En ese sentido, más allá de describir con más detalle el proceso de la coalición Cambiemos (2015-2019) en transporte, lo que impulsa este trabajo es analizar las diferencias con la gestión kirchnerista, así como las continuidades observadas, lo que llevaría a preguntarse acerca de los rasgos más permanentes que guían las decisiones en este sector. Estos rasgos estructurales luego pueden ser llevados a una discusión más general sobre los modos o estilos de hacer políticas públicas en la Argentina.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en el apartado 2 analizamos lo nuevo que trajo Cambiemos al transporte; en el apartado siguiente analizamos las continuidades de algunos instrumentos; en el apartado 4 analizamos las continuidades tanto de estilos como de decisiones más concretas; para finalizar en un apartado 5 con una recapitulación de los

factores que afectan de manera permanente la gestión de políticas de transporte y cómo se insertan en los procesos de toma de decisiones.

2. Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015)¹

El largo período de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 9 de diciembre de 2015, difícilmente pase desapercibido en la revisión que se haga sobre el Estado y la administración pública en la nueva democracia instaurada en 1983. Estos gobiernos sucedieron una etapa fuertemente cuestionada de reformas que promovieron la desregulación y la reducción del rol estatal en la prestación de servicios públicos, siendo el sector transporte un área principal². Al igual que en otros países de la región, estos gobiernos fueron proclives a ampliar los niveles de intervención del Estado en la economía y en los servicios públicos en general. El sector transporte le brindó además al primero de estos gobiernos, una plataforma para revertir su debilidad política de origen, con la inserción sindical en la gestión (y empresarial).

Las políticas de transporte se desplegaron en tres períodos, los que no coinciden necesariamente con los períodos presidenciales: a) *Gobernanza inicial (2003-2007)*, caracterizado por ciertas continuidades con el modelo anterior, el crecimiento de la demanda, el incremento de la inversión pública en infraestructura y la definición de un esquema de gobernanza que facilitara la legitimación del gobierno; b) *Cambios en un marco de deterioro (2007-2012)*, signado por el estancamiento en el nivel de la demanda, la degradación de servicios emblemáticos, la ruptura de los pactos de gobernabilidad, las transformaciones institucionales y el comienzo de los ensayos estatistas; y c) *Relanzamiento restringido (2012-2015)*, a partir del traspaso de las competencias al Ministerio del Interior y Transporte se inicia una etapa de recuperación parcial, centrada en el ferrocarril suburbano y las expectativas electorales del nuevo ministro. A partir de este detalle, el trabajo identifica una serie de rasgos del *policymaking kirchnerista* que caracterizan este período, con el propósito de compararlos con rasgos observados en otras áreas de política en aras a identificar rasgos comunes. Los rasgos identificados que se exponen en este apartado abordan cuestiones sustantivas o relativas a aspectos procesuales, a modalidades de toma de decisiones o a estrategias más

¹ Este apartado se basa en buena parte en los desarrollos y conclusiones del mencionado trabajo de Bertranou y Serafinoff (2018).

² Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), se impulsaron reformas en el sector. Los instrumentos adoptados variaron, pero el objeto fue similar en todos los casos: disminuir la impronta regulatoria, operacional y financiera del Estado Nacional. Siguiendo a Barbero y Bertranou (2014), se utilizaron las siguientes estrategias: i) *concesión* de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros, los ferrocarriles de cargas, el mantenimiento y expansión de una porción significativa de la red vial, la principal vía navegable y la gestión de los principales aeropuertos; ii) *privatización* de la línea aérea de bandera (Aerolíneas Argentinas); iii) *desregulación* del autotransporte de pasajeros de larga distancia, del autotransporte de cargas y de la gestión del transporte aéreo; iv) *descentralización* de la gestión portuaria; v) *liquidación* de empresas en el sector marítimo (ELMA – Empresa Líneas Marítimas Argentinas) y el fluvial; y el vi) *cierre* de servicios como en el caso de los servicios ferroviarios de pasajeros de larga distancia. Este proceso fue acompañado de nuevas leyes y regulaciones, además de la creación de organismos de fiscalización y control de los nuevos concesionarios privados, como la CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte), el ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos) y el OCCOVI (Órgano de Control de las Concesiones Viales), cuya puesta en funciones se demoró en relación con el inicio de las concesiones, además de estar afectados por intervenciones y por competencias acotadas en la definición de las regulaciones sectoriales. Es importante destacar que la redefinición institucional del sector estuvo acompañada de numerosos problemas: funciones débilmente armonizadas, equipos técnicos desmantelados y un comienzo de desorganización institucional.

generales de gestión. Estos rasgos se vinculan entre sí y en algunos casos o momentos se refuerzan mutuamente.

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

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

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

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

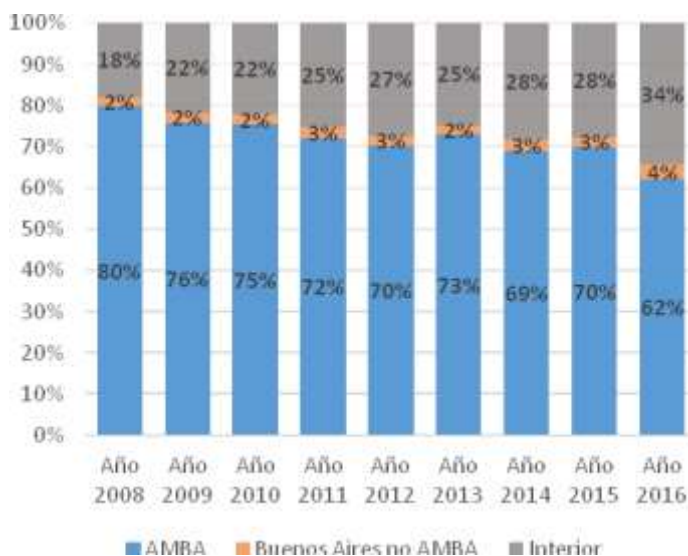
Las compensaciones tarifarias y el incremento del subsidio al gasoil, sumado a la debilidad regulatoria y de control, generaron transformaciones en el comportamiento empresario. Dado que dichos subsidios se dirigían a cubrir costos operativos, para las empresas era suficiente mantener los servicios funcionando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

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

Como ocurre en muchas políticas, el AMBA es un destino primordial de recursos, por encima incluso de su incidencia poblacional. Como formadora de agenda, la instancia metropolitana supera lo esperable de un aglomerado tan populoso. En el sector transporte esa impronta se reproduce. Los subsidios como compensación tarifaria están fuertemente sesgados hacia el AMBA, incluso más allá de la importancia del transporte urbano metropolitano dentro del transporte urbano general del país (Gráfico 5). En materia de inversión pública, la situación es similar. A una inversión vial en accesos significativa, se le sumó luego de la tragedia de Once, una inversión pública extraordinaria en el transporte ferroviario metropolitano, tal como fue descripto anteriormente.

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

Gráfico 5 - Distribución regional de subsidios directos al transporte público automotor urbano de pasajeros como porcentaje del total anual



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transporte

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

La preferencia por el presente ha sido mencionada como rasgo en otros textos más generales o referidos a otras políticas (Levy Yeyati y Novaro, 2012; Gerchunoff y Rapetti, 2016). Los elementos que consideramos importantes y que ponen de manifiesto este rasgo tan central en el *policymaking* kirchnerista para el caso del transporte y la vialidad, son:

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

Las decisiones en materia ferroviaria (luego de los fervientes reclamos populares de 2005 y 2007, y luego del siniestro de Once) son emblemáticas de este proceder reactivo y muchas veces sobreactuado. El patrón de decisiones sigue una lógica de períodos de inmovilismo (que acentúa la degradación por falta de mantenimiento y actualización), interrumpidos por reacciones a eventos previsible pero que irrumpen de manera abrupta, o interrumpidos por decisiones cuyos propósitos son inmediatos y de carácter simbólico. La suspensión de algunas concesiones metropolitanas tuvo un carácter reactivo, así como la decisión de reinvertir en infraestructura y equipamiento ferroviario luego del Once. Las nuevas leyes (2008 y 2015) no respondieron a un análisis estructural del sector, sino a necesidades políticas. En el sector aerocomercial, y más del éxito o no de las decisiones, también se observa un patrón reactivo, con decisiones tomadas sin un amplio análisis previo, y en respuesta a coyunturas críticas, como en los casos de la estatización de Aerolíneas, y de la creación de la PSA (Política de Seguridad Aeroportuaria) y de la ANAC.

ii) *La ausencia de procesos de planificación.* El sector Transporte carece de ejercicios de planificación, aun parciales o por subsector. Si bien la ausencia de planificación es un rasgo que se arrastra desde los años 80, su presencia en un momento de revalorización simbólica y financiera del estado resulta sintomático. Los denominados planes (sobre todo sectoriales) no superan el hecho de ser meras expresiones de deseos y recopilaciones de posibles obras a ejecutar. En el sector ferroviario, los documentos programáticos desarrollados durante el periodo, como el PLANIFER 2004-2007, el Programa de Obras de 2005, o lo establecido en el Plan Estratégico Territorial (PET) 2008 y 2011, se limitan principalmente a listar una serie de obras consideradas estratégicas, las cuales no son coincidentes entre sí (Schweitzer, 2014). La falta de planificación incluso facilita que algunas inversiones inutilicen inversiones previas (tal el caso de los coches doble piso del FC Sarmiento, anulados por inversiones posteriores). La carencia de planes caracteriza también al sector marítimo-portuario, donde la proliferación de puertos se acopla a la falta de lineamientos estratégicos para su desarrollo, que garanticen eficiencia y complementación. En el sector aerocomercial hubo algunas excepciones. A partir de la estatización de la empresa se realizó un Plan Estratégico de mediano plazo, a través de la contratación de expertos internacionales. El ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos) también desarrolló algunos planes, fundamentalmente, respecto de la situación de la infraestructura y movilidad/ accesibilidad alrededor de los aeropuertos del sistema. El ejercicio encarado por el IAT en el año 2015 con el PFETRA, fue acotado y el producto descriptivo.

iii) *El mantenimiento de los subsidios.* El congelamiento tarifario y los consecuentes subsidios fueron una decisión acertada en una primera instancia de la poscrisis 2002, como se ha señalado anteriormente y responden a una política explícita de fortalecimiento de la demanda y de facilitación de la movilidad de sectores de menores recursos. Es muy posible que haya habido razones para mantener el congelamiento tarifario (y los subsidios) hasta la elección de 2007, cuando el kirchnerismo afirma su condición de fuerza dominante. Una visión asustadiza y cortoplacista explican la no adopción de decisiones tendientes a alivianar las cargas públicas de la creciente incidencia de los subsidios.

iv) *La creación de instituciones para fines inmediatos y en respuesta a eventos puntuales.* El activismo en materia de diseño institucional, aunque no de manera exclusiva, fue utilizado como instrumento político de corto plazo. Por ejemplo, la creación de la ADIF y la SOF no tuvo ningún análisis previo de envergadura y se produjo en un contexto de posible 'nacionalización' ferroviaria y de cambios en la gobernanza política del sector. El derrotero de estas organizaciones muestra desorden institucional y escasas capacidades de gestión. La (re)creación de FA en 2015 se entiende desde un nuevo y coyuntural discurso 'nacionalizador', pero sin alterar las bases institucionales de la gestión pública y privada. El manejo pendular y desorganizado del Belgrano Cargas, con la miríada de empresas y sociedades creadas para su operación, responde a necesidades inmediatas y no a una política general en materia de cargas. Las nuevas organizaciones del sector aerocomercial sufrieron inexplicables modificaciones, en especial en lo referido al control de la navegación aérea (salida y reingreso a la Fuerza Aérea y creación de EANA SE). Entretanto, el traspaso de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables al Ministerio de Economía no tuvo ninguna explicación institucional.

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

Lo que este sector de política pública muestra, es que el *kirchnerismo* no pareció sentirse cómodo desarrollando políticas públicas sino a través del gasto público. Fortalecer la capacidad recaudatoria del estado es una señal positiva a la hora de desarrollar políticas

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

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

e) Preferencia por la operación estatal (ante problemas que emergen)

Siguiendo con el punto anterior, cabe mencionar que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner adoptaron la modalidad de estatizar servicios y empresas, sin analizar claramente las raíces de los problemas ni las posibles soluciones y bajo una leve pátina de nacionalismo económico genérico. El impulso nacionalizador no fue inmediato, y maduró luego de la degradación de los servicios y ante la dificultad para operar eficazmente los instrumentos regulatorios heredados. Los ejemplos son numerosos y las respuestas dispares: Aerolíneas Argentinas, SOF, ADIF y Belgrano Cargas y Logística. Salvo el caso de AA, que ostenta logros importantes (acompañados también de prácticas de ineficiencia, imprevisión y falta de transparencia), los demás casos mostraron problemas importantes en la gestión como con la SOF y ADIF, y hasta retrocesos, como en el caso de la empresa Belgrano Cargas y Logística. En todos estos últimos casos, la gestión ha carecido del perfil profesional requerido, observándose con frecuencia, la falta de planes de negocios aceptables.

La estatización por 'colapso de los servicios', tiene relación con las profecías autocumplidas y tiene sus antecedentes en concesiones o privatizaciones en donde el rol del Estado es confuso o cómplice de las empresas operadoras. El Estado deja de cumplir su rol de planificador, inversor, regulador y fiscalizador, generando también vínculos que desnaturalizan la debida relación, y haciéndose cómplice del deterioro de los servicios, para luego denunciar a las empresas y al instrumento de gestión (concesión o privatización) y tomar el control empresarial, con resultados luego muy mediocres. La mala gestión de los instrumentos existentes lleva a una estatización de 'última instancia', cuyo mediocre funcionamiento es una expresión de las debilidades del Estado (antes en la regulación y fiscalización; luego en la operación).

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

Numerosas fuentes señalan que durante el período kirchnerista se estructuró explícitamente un sistema de extracción de recursos públicos asociados principal, aunque no exclusivamente, a la operación de servicios de transporte ferroviario y a la obra pública vial. Este señalamiento tiene actualmente un tratamiento judicial sin precedentes. El accionar del ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime y de su secretario privado Manuel Vázquez, ha sido documentado por Lavieri (2011), mostrando negociaciones incompatibles con la función pública. El encarcelamiento de Ricardo Jaime por dádivas (a partir de su relación con el Grupo Cirigliano - TBA), se suma a la sentencia confirmada en la Cámara de Casación por administración

fraudulenta que deriva en el siniestro de Once (junto al ex Secretario Juan Pablo Schiavi y al empresario Claudio Cirigliano).

En cuanto a la obra pública vial, los antecedentes de cartelización de empresas y de los sobreprecios resultantes, ameritaron opiniones de organismos internacionales y estuvieron en el eje del distanciamiento del ex Ministro de Economía Roberto Lavagna en el año 2005. Existen elementos de juicio que podrían apoyar parte de este circuito, si se constata que la magnitud de la inversión vial en el período, no se ve reflejada en un incremento proporcional de la infraestructura. Esta brecha puede explicarse por los altos costos (sobreprecios), por el desvío ilegal de recursos (obras no concluidas), así como por la asignación de fondos de Vialidad Nacional para obras municipales (Sánchez y Fiadone, 2019).

Las denuncias han seguido un curso favorable con la llegada del nuevo gobierno, y ponen en evidencia un fenómeno que difiere cualitativa y cuantitativamente del registrado en períodos anteriores. La connivencia entre grupos empresariales y el Estado en la obtención de contratos de obra pública, con el consiguiente retorno a los gestores, no es nueva (Basualdo, 2011). Pero si bien puede ser un fenómeno estructural, careció de la masividad (recursos) y del grado de organización y coordinación *desde* el Estado, como los observados en el período estudiado.

g) Propensión al mantenimiento de bajos niveles de institucionalización

Como corolario, el bajo nivel de institucionalización caracterizó las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner. A continuación, exponemos algunas de estas manifestaciones:

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

ii) Ausencia o debilidad de la fiscalización y el control sectorial. Las distintas agencias diseñadas para ejercer estas funciones a nivel sectorial, han tenido una escasa autonomía de las autoridades gubernamentales y una escasa participación en los procesos de renegociación contractual, así como en la definición de modalidades alternativas de gestión y operación. Al mismo tiempo, debe señalarse la fuerte injerencia de la unidad política rectora en el sector (Secretaría de Transporte en el primer período) y de estas unidades (en Ministerio de Planificación en parte del segundo período y Ministerio de Interior y Transporte, en el tercero), así como de otros liderazgos cercanos a la figura presidencial. Las funciones y atribuciones cambiaron frecuentemente, así como la naturaleza de algunas de sus acciones (por ejemplo, el caso de la CNRT y la gestión de subsidios al transporte automotor o del OCCOVI construyendo obras viales). Los Informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) destacan las debilidades de las funciones de fiscalización, siendo otros organismos aludidos la AGP y la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

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

iv) Debilidad de mecanismos de peso y contrapeso. Si bien los problemas de *accountability horizontal* del presidencialismo argentino exceden el período analizado, los rasgos de esta debilidad afectaron la dinámica del proceso de política pública en el sector transporte. Junto a sus restricciones como denunciante, la AGN enfrenta un inadmisibles juego de ocultamiento y negación por parte de las oficinas a las que se pide información e, incluso, como en el caso del sector aerocomercial marcos que la excluyen en su rol de control (durante el período en que Aerolíneas Argentinas esta privatizada). En los informes publicados son frecuentes las referencias a los retrasos en el envío de información por parte de los organismos y agencias con responsabilidades en el sector. Asimismo, en varias ocasiones se destaca la poca confiabilidad de la información, a partir de las diferencias y contradicciones identificadas. Los informes de la AGN han sido muy críticos respecto de la situación del transporte ferroviario, la gestión de los subsidios, la ejecución de obras de infraestructura vial y ferroviaria, así como también han identificado una serie de importantes deficiencias en los controles a los concesionarios. El impacto de los informes ha sido reducido, en términos de la capacidad para revertir las situaciones observadas, muchas veces producto del tiempo que transcurre entre la publicación del informe y los hechos relevados. Una excepción a esta regla, es la convocatoria a la AGN para la realización de un informe especial sobre la situación de Aerolíneas Argentinas y Austral en el proceso de estatización.

v) Despliegue de esquemas de gestión de emergencia. En el sector ferroviario, proliferaron esquemas transitorios de gestión de los servicios, como fueron la UGOFE (entre 2004 y 2014) y la UGOMS (entre 2012 y 2015) en los servicios metropolitanos y SOESA en la administración de la línea Belgrano de cargas. Estos esquemas, en especial en el ámbito metropolitano, consolidaron la precariedad institucional y organizacional, ya que los contratos de concesión fueron dejados de lado junto a las normas de regulación y fiscalización de los servicios. Estos arreglos institucionales facilitaron la imprevisión, la falta de coherencia y coordinación, y el relajamiento del cumplimiento de todas las normas operativas.

3. El Gobierno de Mauricio Macri-Cambiamos (2015-2019) y sus discontinuidades

En las elecciones presidenciales de 2015 triunfó una alianza de reciente formación denominada Cambiamos, liderada por el PRO como identidad política principal e integrada por la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, que llevó a la Presidencia a Mauricio Macri, hasta ese entonces, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El triunfo de Cambiamos vino acompañado de un fuerte reclamo por mayor transparencia en la gestión pública y por un mayor impulso a la actividad económica.

En relación con la gestión en el área de transporte, se pueden mencionar algunas cuestiones importantes. En primer lugar, la gestión se nutrió de ideas que se fueron elaborando en los años anteriores en el marco de diversos *think tanks* asociados principalmente al PRO y a otras

figuras políticas, donde destacan la Fundación Creer y Crecer y la Fundación Pensar (Vommaro, 2014; Echt, 2020). En ese contexto, se elaboraron ideas que privilegiaron un rol menos interventor del Estado en la economía y en los servicios públicos.

En segundo lugar, es necesario analizar la propia conformación y origen del equipo que asumió en el área de transporte. El Gobierno de Cambiemos ubicó en el Ministerio de Transporte a uno de sus equipos más exitosos de la CABA, bajo el liderazgo de Guillermo Dietrich. El equipo exhibía logros importantes en las reformas en la movilidad de los pasajeros de la CABA desde sus inicios como gobierno capitalino (segregación de carriles, *Metrobus*, ciclovías, Ecobici, gestión del Subte), logros que apuntalaron la imagen positiva del presidente electo en la Ciudad y en todo el país. El equipo de gestión evidenciaba eso sí, un sesgo vinculado con la movilidad de personas y fundamentalmente urbano, además de metropolitano, que asimismo carecía de una experiencia concreta en la gestión de los servicios masivos de transporte.

Pero con estos antecedentes, el gobierno de Macri buscó marcar diferencias netas con sus predecesores, y el sector transporte se convirtió en un laboratorio para ensayar novedades y para capitalizar aciertos. En este apartado, se destacarán las decisiones o acciones que marcaron diferencias con las gestiones anteriores.

a) Preferencia por la gestión o inversión privada y mayor competencia

Por razones ideológicas, Macri y su equipo de gestión en transporte, perteneciente casi exclusivamente al PRO, mostraron una preferencia por alentar la gestión o la inversión privada en el sector transporte y promover la competencia. Esto se tradujo en decisiones y acciones concretas, que no estuvieron exentas de contradicciones y reversiones, y que se alinearon con las orientaciones en otros sectores de gobierno.³

i) PPPs para infraestructura vial. Las enormes falencias argentinas en materia de infraestructura se enfrentan con las fuertes restricciones al financiamiento público y al financiamiento por parte de organismos multilaterales. A partir de la experiencia latinoamericana, el gobierno decide impulsar una ley de Contratos de Participación Público-Privada (PPP), cuya sanción se produjo a fines de 2016 bajo el número 27.328. El corto espacio disponible impide detallar sus contenidos, pero en síntesis, establece un régimen para la inversión privada en proyectos de infraestructura, y para su devolución en un período de tiempo bajo un esquema mixto de aportes de usuarios y del Estado Nacional. En noviembre de 2017 se presentó el Programa PPP en el Centro Cultural Kirchner con especial énfasis en el segmento vial, ya que era el más avanzado con casi dos años de estudio y planificación. El programa PPP Vial se separó en tres etapas, que iban a licitarse en forma escalonada a lo largo del año 2018, comenzando por la Etapa 1 con más de USD 8.000 millones de obras estimadas, concentrándose unos USD 6.000 millones en los primeros cuatro años. En abril de 2018 se recibieron primero las ofertas técnicas y luego unos días después las ofertas económicas (Piazza, 2020). Por el sistema de adjudicación, cada corredor era otorgado al grupo empresario que menor monto de Títulos de Pago por Inversión (TPI) y de Títulos de Pago por Disponibilidad (TPD) solicitara (en valor presente), pero cada grupo no podía ganar más de dos corredores, por lo que en algunos casos donde una empresa ganaba más de tres corredores tuvo que adjudicarse al segundo. En general hubo mucha dispersión entre las ofertas; una razón fue la distinta tasa de financiamiento que cada grupo estimaba obtener en el mercado o la particular percepción del riesgo. Las ofertas se realizaron en un contexto que todavía era

³ Sobre los alcances de esta perspectiva ideológica aun dentro de la propia trayectoria del PRO, ver la entrevista a Gabriel Vommaro, Infobrisas, 20/06/2020. <https://infobrisas.com/gabriel-vommaro-cambiemos-paga-muy-carro-error-diagnostico-mirada-ideologica/>.

muy optimista en términos de riesgo país, tasas de financiamiento, inflación, etc. Pero muy pocos días después de la apertura de las ofertas económicas comenzó la tensión sobre el dólar y el aumento del riesgo país. Cuando los contratos finalmente se firmaron y comenzaron los plazos contractuales (1 de agosto de 2018) la situación del país ya era completamente distinta y la posibilidad de las empresas de conseguir los créditos que esperaban se diluyó. La causa judicial denominada *Cuadernos*, complicó aún más el acceso de las empresas al sistema bancario por sus normas de *compliance*. El desenlace de la aplicación de este instrumento refleja un fracaso. Las empresas privadas no consiguieron el financiamiento, ni pudieron iniciar las obras, debiendo ampliar sus garantías. La continuidad de la crisis hizo que el gobierno actual de Alberto Fernández rescindiera los contratos y traspasara la gestión de los corredores adjudicados a una empresa estatal creada tempranamente por el mismo Macri (Corredores Viales SA), para hacerse cargo del contrato rescindido de la Autopista Ricchieri (perteneciente a una empresa del grupo de Cristóbal López).

Ver acá figuras de Gustavo Piazza: corredores y esquema de financiamiento.

ii) *Apertura de nuevas rutas aerocomerciales a operadores privados*. Uno de los principales logros que mostró la gestión fue lo que llamó una revolución en el espacio aéreo. En efecto, y bajo la premisa de que la falta de desarrollo aerocomercial argentino era un problema de oferta, el gobierno autorizó la operación de operadores privados extranjeros y licitó nuevas rutas. En los años de la gestión aumentó muy significativamente la cantidad de pasajeros domésticos transportados, aun para la empresa estatal Aerolíneas Argentinas. Tres nuevas compañías privadas (llamadas de forma inexacta 'low cost') operaron efectivamente las rutas licitadas con problemas crecientes de rentabilidad. El rápido proceso de habilitación y licitación fue acompañado con cierto retardo, por un desarrollo de una infraestructura previamente insuficiente.

iii) *Reglamentación (tímida) de la Ley de Acceso Abierto en el ferrocarril de cargas*. La Ley 27.132 de los nuevos ferrocarriles argentinos (marzo 2015) estableció para la red de cargas, una vez concluidos los plazos de las concesiones vigentes, el sistema denominada Open Access (Acceso Abierto). Este sistema deja abierta la provisión de servicios de carga a operadores habilitados, exigiendo un rol importante al estado como responsable de la infraestructura y el control de tráfico. La propuesta contó con el apoyo del PRO ya que proponía un esquema de competencia principalmente privada. Pero el avance hacia la generación de las condiciones para implementar el sistema se demoraron, y al gobierno de Macri le tocó reglamentar la ley (Decreto 1027/18), aunque sus efectos fueron muy limitados, ya que sólo exhortó a los organismos públicos pertinentes (Ministerio, CNRT, ADIF) a desarrollar las acciones tendientes a poder instrumentar el sistema hacia 2023 cuando vencieran las concesiones privadas y establecer un plan de transición para la empresa estatal para que no se "generen asimetrías en las condiciones de competitividad con los restantes operadores". Si bien la intención de mantener un esquema competitivo se mantuvo, las dudas sobre la pertinencia y la efectividad del sistema impidieron un avance más decidido.

iv) *Nuevo concesionamiento de los ramales Urquiza y Belgrano Norte del ferrocarril metropolitano*. De las siete líneas ferroviarias metropolitanas, cinco están bajo la operación de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) y quedan dos ramales (Urquiza y Belgrano Norte) bajo la operación privada de las concesiones de los años 90. La incidencia de estos ramales es muy limitada (15% del tráfico total metropolitano), y se suma a que el 90% de los costos de operación corre por cuenta del Estado Nacional bajo la forma de compensaciones tarifarias o subsidios. La opción más pertinente al vencimiento de las concesiones a esta altura de la operación de estas líneas sería probablemente la estatización. Pero el gobierno de Macri decidió que sería mejor mantener una operación privada testigo y a través del Decreto 432/19

hizo un llamado a licitación internacional por la concesión integral de ambas líneas. El nuevo gobierno tardó en dejar sin efecto esta licitación y optó finalmente por estatizarlas.

v) *Intento de desregular los servicios de rampa en el Sistema Nacional de Aeropuertos.* Esta idea buscaba generar más competencia y mayor eficiencia, afectando en buena parte a la empresa estatal existente, Intercargo SA. El intento no prosperó por fuertes resistencias en el ámbito aeroportuario.

Estas decisiones se dan en un contexto donde tampoco se ponen en discusión otros casos de concesiones privadas remanentes (Hidroavía SA para las tareas de dragado y balizamiento en la Vía de Navegación Troncal (VNT), 3 de los 6 ramales del ferrocarril de cargas, y los accesos viales metropolitanos).

Más allá de eso, se pueden identificar algunas excepciones parciales a esta preferencia por la gestión privada y la competencia:

- El proyecto para licitar una nueva terminal única de contenedores en el Puerto de Buenos Aires a un operador privado. Sorprendió en este caso que se descartara la opción de mantener el esquema existente de más de un operador portuario para garantizar competencia interna.
- El fortalecimiento de SOFSE. El gobierno no intentó privatizar la empresa pública o la gestión de alguna de sus cinco líneas. Intentó fortalecerla con un liderazgo de corte empresarial, apuntando a la mejora de los principales indicadores de gestión (KPIs), aunque los resultados no evidenciaron demasiados cambios en los estándares pre-existentes.

b) Preferencia por una reducción del financiamiento estatal del transporte urbano (subsidios), con el consiguiente aumento relativo de la tarifa a cargo del usuario

En esta preferencia se asocian tanto la reducción del déficit fiscal, como la pretensión de que los usuarios paguen de forma completa o al menos creciente, los servicios públicos que consumen. La creciente importancia de los subsidios al transporte urbano principalmente (o más propiamente hablando, las compensaciones tarifarias a las empresas operadoras) en la estructura de financiamiento de los servicios, ha contribuido de forma significativa con el crecimiento del gasto primario y del déficit fiscal (ver datos).

Con la llegada al gobierno, el elenco de Cambiemos incrementó todas las tarifas de servicios públicos bajo su jurisdicción (AMBA, principalmente), y esto se vio reflejado en una reducción de las compensaciones tarifarias a las empresas. En el sector transporte, el efecto implicó una reducción inmediata de cerca de 10 puntos porcentuales de la compensación en relación con la estructura total de financiamiento, a favor de una mayor participación de los usuarios.

Sin embargo, la sostenibilidad de estos cambios porcentuales se fue debilitando por los mismos motivos por los que se demoraba el aumento tarifario en el período kirchnerista: el aumento continuo de los costos operativos (salarios, insumos) por la persistente inflación y a partir de 2017, y con más razón, luego de la crisis de 2018, el temor del gobierno a un castigo electoral. Al final del período, las compensaciones volvieron a acercarse porcentualmente a los niveles anteriores, los cuales fueron luego rebasados de forma contundente por los efectos de la pandemia en la reducción de la movilidad de las personas.

(incluir datos generales de evolución)

c) Intención de producir un fuerte incremento de la inversión pública y privada

Durante la gestión de Néstor y Cristina Kirchner, la inversión pública en el área de transporte llegó a representar cerca del 1% del PIB, de los cuales, el 70% del importe fue destinado al sector vial (Barbero y Bertranou, 2014). La inversión cayó durante el período 2008-2012 hasta que se reactivó luego del siniestro ferroviario de la Estación Once, y tuvo como protagonista al sistema ferroviario metropolitano. El gobierno de Macri quiso hacer del sector transporte (ahora unificado en un mismo Ministerio incluyendo a la Dirección Nacional de Vialidad) un pilar de su gestión y encaró una propuesta de Plan Nacional de Transporte, muy ambicioso en cuanto a inversión pública y privada, y como sus tímidos antecesores, muy estructurado a partir de la obra pública. La obra pública se convirtió en un instrumento vital de la esperada recuperación económica.

El sector transporte incorporó una variedad de obras incluidas en este Plan, que abarcaron todos los medios de transporte, con un importante foco en las autopistas, en el ferrocarril y en la infraestructura aeroportuaria. Se presentaron proyectos de gran envergadura, aunque de neto corte metropolitano como el llamado Paseo del Bajo, que derivaría el transporte de carga circulando por el microcentro de la CABA; la Red de Expresos Regionales (RER), un sistema que interconectaría las redes ferroviarias metropolitanas para asegurar conectividad directa en el AMBA; y los viaductos ferroviarios sobre los ramales Mitre, San Martín y Belgrano Sur. Cabe volver a mencionar la fuerte apuesta a los PPPs, sobre todo en el sector vial, y las inversiones en materia aeroportuaria. La proyección de inversión tanto pública como privada (principalmente a través de los PPPs) se elevaba a 30.000 millones de dólares (Plan Nacional de Transporte, 2016).

La crisis económica y fiscal que se suscita a partir de mediados de 2018 dejó sin financiamiento público y privado a buena parte de las obras previstas en el Plan, excepción hecha del Paseo del Bajo, los viaductos, parte de la infraestructura aeroportuaria y los proyectos de renovación de vías en el ferrocarril de cargas con el financiamiento de la República Popular de China y de agencias multilaterales.

d) Intención inicial de generar mayor transparencia en la gestión de la obra pública

La gestión de Cambiemos tuvo en la lucha contra la corrupción en la obra pública uno de sus pilares principales en consonancia con las promesas pre-electorales. Esta iniciativa tuvo dos componentes principales: el apoyo en la investigación de hechos producidos en la gestión previa y la puesta en marcha de una estrategia de control y transparencia de los procesos abiertos durante su propia gestión.

En relación con el primer componente, posiblemente el de mayor resonancia, la tarea se focalizó principalmente en la obra pública vial, situada en el centro de investigaciones judiciales y periodísticas. La Dirección Nacional de Vialidad aportó datos a los juzgados con las causas más importantes que venían desarrollándose en la gestión anterior y en la causa denominada 'Cuadernos' y que se desarrolló a partir de una información periodística producida por el Diario La Nación. Durante el período de Cambiemos, las causas sobre Obra Pública Vial o la causa Cuadernos avanzaron de forma más rápida gracias, seguramente en parte, a la información producida desde los organismos del Estado Nacional. Los avances de la instrucción aportaron testimonios claves de empresarios que afirmaron haber realizado contribuciones tanto para la obtención de obras viales, como en la gestión de los servicios ferroviarios metropolitanos (Causa Once) o en la ampliación de la concesión de la Hidrovía (de Santa Fe a Confluencia, sin procedimiento licitatorio).

Una de las causas como la Once tuvo sentencia firme en Casación, y quedó probada la connivencia entre las autoridades públicas y las empresas ferroviarios en la degradación de los servicios metropolitanos, y la responsabilidad estatal en este proceso.

En cuanto a prácticas de transparencia, se dispusieron nuevos procedimientos en los procesos de contratación de obra pública en el sector, así como se aprovechó la instalación de la Agencia de Acceso a la Información Pública para fortalecer el área de transparencia activa y pasiva. Adicionalmente, desde la Jefatura de Gabinete, con fuerte efecto en Transporte, se emitió la Decisión Administrativa 217/18 que establece nuevos estándares de gobernanza corporativa para las empresas públicas, en un todo alineado con recomendaciones de la OCDE.

Los avances producidos en este aspecto fueron importantes, pero contrastaron con algunas prácticas remanentes. Dos excepciones a esta búsqueda son muy notorias y desacreditan los esfuerzos realizados:

- *La prórroga de las concesiones viales de la Autopista Panamericana y el Acceso Oeste por 10 años* sin llamar a una nueva licitación, en beneficio de las empresas concesionarias Ausol (Autopistas del Sol) y GCO (Grupo Concesionario del Oeste), el pago por parte del Estado de casi u\$s500 millones a las mencionadas por supuestas inversiones no amortizadas; y las condiciones en las que se dio la venta de las acciones que la empresa Socma, controlada por la familia Macri, tenía en Ausol a una desconocida firma local que opera bajo el nombre de Natal Inversiones S.A.
- *La activación de las obras del soterramiento del FC Sarmiento*. Este proceso estuvo signado por prácticas que generaron muchas dudas en cuanto a su transparencia y a su legitimidad, pero que no han sido sujetas a una revisión institucional sistemática. La activación de la obra en favor del consorcio adjudicado durante el gobierno anterior (producto del DNU 797/16 firmado por la vicepresidenta Michetti, que le asignó fondos) implicó una valorización de la empresa IECSA (adjudicataria junto a la italiana Ghella y la brasileña Odebrecht) propiedad de un familiar del presidente Macri (Ángelo Calcaterra), previo al momento de su venta al empresario Marcelo Mindlin. Luego de la venta se visibiliza esta relación pre-existente con el presidente, cuya firma familiar Socma, transfirió su participación en el consorcio en favor de IECSA en 2016. Además de estas relaciones que debieron ser explicitadas oportunamente, se decidió una vez iniciada la obra, cambiar el método constructivo (*cut and cover* en vez de caverna). Este cambio debió haber requerido la confección de un nuevo contrato y activó la reconsideración del valor base de la obra ajustando el valor de certificados emitidos *ex ante*.

e) Intento de profesionalización e integración de la gestión pública

La gestión de Cambiemos introdujo una fuerte crítica a la conformación burocrática del Estado Nacional producto de los años kirchneristas, aludiendo reiteradamente a la falta de profesionalidad y al exceso de 'grasa militante'. Sin hacer un juicio sobre lo acertado o desacertado de estos juicios (o la proporción de acierto o desacierto), cabe analizar lo realizado en el sector transporte. Por lo pronto, en este sector, la gestión Cambiemos produjo una serie de cambios significativos en la estructura burocrática y en la organización de la administración central y descentralizada. En ese sentido, produjo algunas innovaciones, que no ocultaron las continuidades.

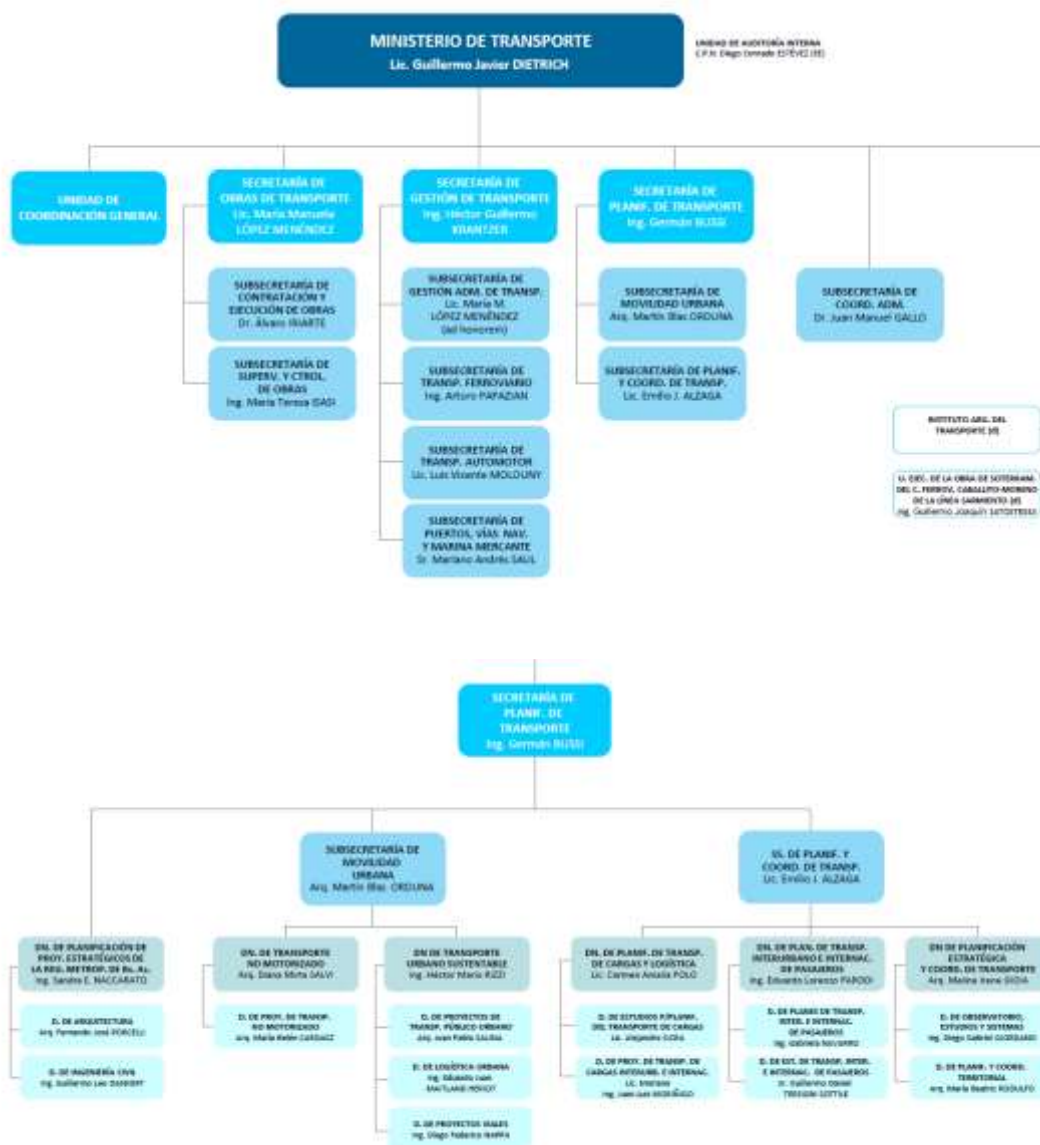
Desde el punto de vista de la organización administrativa, la nueva gestión integró bajo el mismo Ministerio de Transporte, a todos los organismos que en el Estado nacional abordan temas de transporte, movilidad y logística, sean de servicios como de infraestructuras. Esto quiere decir que por primera vez se integran en una misma unidad jerárquica la Dirección

Nacional de Vialidad y las áreas de transporte. El nuevo organigrama muestra un diseño que distingue la planificación del transporte, la gestión cotidiana del mismo, y el desarrollo de infraestructura. Como cualquier modelo de especialización funcional, tiene sus pros y sus contras, pero ofrece una nueva racionalidad que al menos nominalmente, busca dotar de mayor coherencia y unidad a la gestión. Las tres secretarías (ver gráfico 1) luego se desagregan en subsecretarías, direcciones nacionales y direcciones simples que buscan captar problemáticas emergentes, como por ejemplo, la movilidad no motorizada. Los cambios organizativos que se implementan desde 2018 para 'alivianar' la estructura reducen la especialización y la diversidad de estructuras creadas en 2016.

Desde el punto de vista gerencial, las nuevas autoridades en el nivel del Ministerio, Secretarías y Subsecretarías de la administración central son todos/as especialistas en transporte. Esto claramente contrasta con las gestiones anteriores. En general, se trata de especialistas muchos de los cuales venían de una importante gestión en la CABA, e incluso, algunos de ellos, eran reconocidos académicos del sector. Esto es lo que ocurrió en la administración central, liderada por uno de los más influyentes miembros del equipo de gobierno, como Guillermo Dietrich. Asimismo, y en consonancia con lo que se producía en otras áreas, la gestión optó por incorporar a gerentes con actuación previa en el sector privado, sobre todo en la administración descentralizada y en las empresas públicas (el caso más conocido es el de Isela Costantini en Aerolíneas Argentinas). Detrás de esa decisión está el convencimiento de que la gerencia privada es mejor escuela para la gestión de empresas públicas. La realidad mostró que también el conocimiento de las particularidades de un sector es también un activo importante, y en algunos casos (como el de las empresas ferroviarias), no se vieron mejoras en la gestión.

El objetivo de profesionalizar la gestión fue de todas maneras limitado, en la medida en que no se extendió de forma generalizada a los cuadros intermedios permanentes y tampoco produjo cambios significativos en el objetivo de dotar de mayor coherencia a la gestión del transporte. Algunas prácticas continuaron su vigencia, más allá del nuevo gobierno, y debieron requerir de un abordaje mucho más estructural que meramente gerencial o de diseño organizativo. En primer lugar, los niveles de desorganización del sector, y en especial, el subsector ferroviario, no se vieron afectados favorablemente. La tendencia a la autonomía funcional de las empresas se acrecentó de la mano de gerentes con expectativas de mejoras productivas. Las incongruencias funcionales del sector se mantuvieron, e incluso se le asignaron mayores funciones de hecho a la Administración General de Puertos, sobre materias que no son de su incumbencia. En segundo lugar, la ausencia de concursos en los cargos gerenciales fue llamativa: no se sustanció ningún concurso en la tanda que se preparó en todo el gobierno entre 2018 y 2019. Actualmente, no hay ningún cargo fuera de nivel concursado.

Gráfico 1: Organigrama Ministerio de Transporte (2015-2019)



Fuente: El Mapa del Estado/Nación

4. Las continuidades del gobierno de Cambiemos

Los cambios producidos por la gestión Cambiemos no esconden la notable permanencia de instrumentos y prácticas en la gestión del transporte, que se refieren tanto a orientaciones estratégicas, como a modelos de toma de decisiones y de policymaking. Si se incorporara algún juicio de valor, sería posible mencionar algunas continuidades positivas, en términos de la permanencia de instrumentos, que desde luego deben actualizarse, pero que deben ofrecer un marco de continuidad para favorecer cierta estabilidad en la toma de decisiones de los particulares (usuarios) y las empresas. Algunas de estas continuidades se presentan en el punto siguiente.

a) Permanencia de instrumentos y modelos de gestión

En este punto cabe mencionar los siguientes instrumentos:

i) *Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)*. El sistema de ticketing electrónico instrumentado a partir de 2009 fue perfeccionado y fue ampliado a otros aglomerados argentinos. El SUBE es ahora un poderoso sistema de información que mejora la eficiencia y el control de los servicios públicos, en especial, del autotransporte, y se relaciona con los nuevos sistemas de gestión flota.

ii) *Subsidio del transporte urbano de pasajeros*. Lo que surgió temporariamente en 2002 como un sostén de los alicaídos salarios reales, se fue ampliando en una lógica típica de *blame-avoidance*. Más allá de nivel muy exigente para las arcas públicas, los subsidios o compensaciones tarifarias a las empresas terminaron siendo fundamentales también en una estrategia de descarbonización. La gestión Cambiemos buscó reducir inicialmente su impacto en las arcas nacionales a través de un aumento de las tarifas, como vimos en un apartado anterior, y a través de una problemática descentralización de la responsabilidad en los gobiernos subnacionales. Pero en ningún momento, y por distintas razones, buscó limitar significativamente este subsidio. Los instrumentos de asignación fueron continuados, así como los marcos de acuerdo con las provincias.

iii) *La gestión estatal del ferrocarril metropolitano*. Como se mencionó anteriormente, la casi inexorable estatización en 2015 de los cinco ramales ferroviarios metropolitanos cuyos contratos fueron rescindidos entre 2004 y 2013 por la degradación de sus servicios y la infraestructura, no admitió por parte de Cambiemos un tratamiento diferente. Contrariamente a ello, la gestión introdujo metas productivas más exigentes, cuya concreción fue por demás modesta (KPI, Key Performance Indicators).

Las siguientes continuidades de la gestión Cambiemos, ameritarán un primer juicio valorativo negativo o al menos crítico, tanto en términos de decisiones estratégicas como en modelos de toma de decisiones.

b) No revirtió el problema de la falta de planificación en el sector, ni tampoco el problema de la debilidad del *centro*

El anuncio de nuevos planes no representa más que listados de obras, y en eso, no se distingue de las gestiones anteriores. Las decisiones, incluso las que involucran inversiones multimillonarias, se toman (y frecuentemente no se instrumentan) sin estudios previos. El corto plazo es el horizonte primordial, para el cual la planificación es un estorbo. Se exponen a continuación algunos puntos importantes.

i) *Grandes proyectos sin estudios serios previos y sin estar insertos en una planificación más general*. Los casos emblemáticos son el de la Red de Expresos Regionales (RER) y el de una nueva estructura portuario en el Puerto Nuevo de Buenos Aires. Las inversiones requeridas eran multimillonarias, y no hubo estudios previos de demanda o de impacto ambiental, ni evaluaciones económicas rigurosas. Y tal como viene ocurriendo desde 2010 a través del Programa de Inversiones Prioritarias en el Presupuesto, las obras no pasan por el Sistema Nacional de Inversión Pública y son tratadas como activos financieros en vez de componentes de gasto. La activación de la obra del Soterramiento del FC Sarmiento es otro de los ejemplos emblemáticos de la precariedad en la planificación y en el diseño de proyectos.

ii) Falta de planificación y de estimación de requerimientos de infraestructura. Al no haber planificación de demanda, de oferta, de requerimientos y de abastecimientos, los ajustes necesarios se hacen con posterioridad y con un importante perjuicio. El caso más interesante es el de la infraestructura aeroportuaria insuficiente para sostener la ‘revolución de los aviones’.

iii) La pérdida de influencia del Centro (administración central) frente a la gran variedad de agencias descentralizadas y empresas. Las subsecretarías de gestión ferroviaria y de puertos y vías navegables no tienen la capacidad de articular y dotar de coherencia en nombre del Ministerio a los organismos del sector. Y Cambiemos siguió con la práctica de no contar con una subsecretaría de gestión aerocomercial.

iv) La ausencia de concursos en la gerencia central. La cuestión fue analizada en un punto anterior.

c) Mantuvo la desatención de múltiples subsectores

La gestión del transporte se ha focalizado en algunos sectores o subsectores, desatendiendo a otros muy importantes y que hacen al sistema de movilidad en su conjunto. Si se retoma el período de los presidentes Kirchner, el foco estuvo puesto inicialmente en las rutas, para luego posarse en los ferrocarriles metropolitanos. La gestión de Cambiemos se centró en estos últimos, en el transporte metropolitano en general y en el subsector aerocomercial. Pero una gran variedad de subsistemas no tiene un tratamiento sistemático, ni encuentran un lugar en la agenda para atender sus innumerables desafíos, los cuales no son todos de inversiones o servicios, sino simplemente, regulatorios. Algunos de los subsectores que llevan años siendo desatendidos son los siguientes:

- Autotransporte de pasajeros de larga distancia. Seguramente se trata de una de las cienas del sector. No tiene adecuaciones regulatorias y sufre significativamente de la competencia del vehículo particular y del avión.
- Autotransporte de cargas. Carece de una visión de conjunto con las provincias para la actualización normativa, en especial, en acuerdo con estándares de reducción de emisiones.
- Puertos. No existe una adecuada armonización de sus funcionalidades y existen largas demoras en cuando a habilitaciones.
- Movilidad urbana. Excepción hecha de lo que se aborda en el AMBA, la Argentina viene careciendo de una estrategia ordenada e integral de movilidad urbana en todo el país, que oriente el diseño hacia sistemas con menor motorización.
- Segmentos de la infra aeroportuaria. Principalmente la infraestructura de apoyo a la aviación.
- Navegabilidad troncal. Se renovó la concesión de la Vía de Navegación Troncal, se extendió su aplicación hasta Confluencia, pero no se preparan los estudios para considerar qué hacer con la misma llegado su vencimiento en 2021. Algunos trabajos encargados no se realizan a tiempo.
- Sostenibilidad. Se avanza con un Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático en 2017, pero no se implementan las acciones concretas que se desprenden del mismo.

d) Mantuvo bajos niveles de coordinación y coherencia sectorial, y de coordinación interjurisdiccional

Este aspecto ha sido señalado anteriormente. Más allá del grado avanzado de desorganización del sector ferroviario, subsectores tales como el portuario y de navegación, el de seguridad vial y el aerocomercial, mostraron niveles de falta de colaboración y de descoordinación entre todos los organismos (Bertranou y Serafinoff, 2019; Bertranou, 2021b).

En lo relativo a la colaboración y coordinación entre Nación y provincias, no hubo cambios significativos. La transferencia de la responsabilidad de las compensaciones a las provincias no fue parte de un acuerdo más general de responsabilidades con la Nación, sino la necesidad de reducir el importante déficit público generado por este concepto. En cuanto a la cooperación en el ámbito del AMBA, resulta llamativo que por primera vez, las tres jurisdicciones principales (Nación, PBA y CABA) son dirigidas por miembros de la misma coalición política (incluso más, del mismo equipo de gestión generado en la CABA en años previos), y que no hubo progresos significativos en la consolidación de la Agencia de Transporte Metropolitana (ATM) creada en 2012 a través de un convenio multilateral. Hubo reuniones y algunos productos, pero no se creó una entidad independiente con una agenda propia en términos de planificación, sistemas de información y armonización de regulaciones en el ámbito metropolitano (Anapolsky y otros, 2021; Bertranou, 2020).

e) Mantuvo una fuerte impronta metropolitana

Los proyectos de transporte más importantes que finalmente vieron luz durante el período de Cambiemos fueron aquellos relacionados con el AMBA, a los que se suman aquellos que al menos como proyecto, también tenían al AMBA como objetivo principal. Los casos ya han sido mencionados: la RER, la construcción del Paseo del Bajo, los Viaductos ferroviarios en áreas de la CABA densamente pobladas, la electrificación de ramales como el San Martín, entre otros. Se podría decir que el foco hasta tuvo una impronta CABA aún mayor. No hubo inversiones importantes en el interior del país, fuera de las aeroportuarias, que también beneficiaron al AMBA (El Palomar, Ezeiza, Aeroparque).

Existen factores que explican esta atención, dado que, en términos de desafíos de movilidad, el AMBA requiere de una atención que supera incluso la incidencia de su población (más de la mitad de los viajes en transporte público en Argentina se producen en el AMBA). Si bien no sorprende que haya una incidencia mayor, se reproducen inequidades y sesgos excesivos en materia de subsidios al transporte urbano.

5. Recapitulación

En este apartado, se intentará ordenar estos distintos elementos, para integrarlos de la forma más coherente posible en un argumento que los vincule. Por el momento, este análisis está en un nivel exploratorio y por supuesto, se limita a describir un sector de política pública, que por más importante que sea, no refleja necesariamente el comportamiento de los actores en otros sectores. Algunos anticipos pueden encontrarse en Bertranou y Serafinoff (2018) y en Bertranou (2019a, 2019b), e incluyen algunas apreciaciones acerca de los resultados decepcionantes que afectan al sector transporte.

Por lo pronto, es importante distinguir las características de las distintas observaciones en una cadena de causa efecto que no es lineal, y que muestra recurrencias, reversiones, interdependencia y retroalimentación.

Cuando se habla de las continuidades y discontinuidades, se trata de prácticas o decisiones que se sitúan en distintos niveles del proceso de políticas. Por lo pronto, en este trabajo se observan en estos cuatro niveles:

- Preferencias por orientaciones sustantivas de política pública (modos de transporte, alcances de los servicios, grados de multimodalidad, usos de energías).
- Preferencias por instrumentos o estrategias operativas de política pública (presupuesto, regulaciones/financiamiento, estatizaciones/privatizaciones, modelos organizacionales).
- Modelos y estilos de gestión (por ejemplo, propensión al corto plazo, coordinación/unilateralidad, desinstitucionalización, transparencia/opacidad).
- Preferencias circunstanciales (de estrategia electoral).

¿Ha habido diferencias entre las gestiones desde 2002 hasta la actualidad? Algunas, sin dudas. ¿Cuáles diferencias están originadas en propensiones ideológicas y sus consecuencias operativas? El trabajo identifica unas pocas diferencias: la preferencia por el involucramiento privado en la gestión de los servicios y la infraestructura (versus la preferencia contraria, incluida la estatización), la preferencia por el uso del presupuesto público como instrumento primordial (frente a otros instrumentos de tipo regulatorio), la preferencia por el subsidio estatal (frente a un mayor compromiso de los usuarios), la preferencia asociada de sostener el consumo de servicios por parte de los ciudadanos (frente a una mayor responsabilidad de los propios usuarios) y cierta predisposición por encarar una gestión más transparente (aunque este aspecto puede ser relativo). Lo que llama la atención es que no se perciben diferencias sustanciales en cuanto a otras orientaciones en términos de preferencias modales o de modelos de movilidad (autotransporte versus ferrocarril o avión), lo cual puede revelar la escasa elaboración de ideas alternativas sobre el transporte y la movilidad, en una estructura burocrática muy afectada por los cambios y la reducción de estatus.

¿Ha habido continuidades a lo largo de las gestiones? El trabajo destaca numerosas. Desde el punto de vista de opciones sustantivas de políticas, las continuidades no son tanto explícitas (como la orientación hacia el transporte metropolitano), como tácitas o inerciales: se reproducen prácticas o tendencias preexistentes sin cambios significativos. Podría incluirse la predilección por la infraestructura (vial) y el autotransporte como de carácter explícita (apuntalada por factores políticos y tecnológicos), pero esta aseveración requeriría podría ser discutida.

Las principales continuidades se refieren sin embargo a modelos y estilos de gestión: orientación al corto plazo, falta de planificación, debilitamiento estatal, no institucionalización, no coordinación, entre otros rasgos mencionados en el trabajo.

¿Qué puede explicar estas continuidades (al menos, en las políticas de transporte)? En la propuesta que se hará a continuación, se identificarán dimensiones que tienen un grado de incidencia en las continuidades (y discontinuidades) de decisiones y prácticas, y a su vez, en los pobres resultados agregados del sector, dimensión que no ha sido tratada en este trabajo, pero sí en otros (Bertranou, 2019a, 2019b). Las dimensiones identificadas pueden a su vez ser retroalimentadas por las decisiones y prácticas adoptadas. Un repaso a estos factores explicativos se hará a continuación.

i) Un marco macroeconómico muy volátil y desalentador

Comenzamos con este factor dada su centralidad en la Argentina en los últimos 60 o 70 años. Los ciclos económicos y financieros de tipo *stop-and-go* han deteriorado la capacidad fiscal del

gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y han producido severas crisis periódicas que han afectado profundamente la posibilidad de financiar infraestructura y servicios sociales, tan relevantes para los sistemas de transporte. Estos ciclos están caracterizados por fases de expansión económica, seguidos inevitablemente por fases de contracción y depresión. A la par de estos ciclos más extensos, se desarrollan ciclos anuales de expansión/contracción que acompañan años electorales (Rapetti, 2018).

El desempeño económico argentino a lo largo de los años podría ser atribuido a los mismos factores que serán mencionados en los párrafos siguientes (cortoplacismo, debilidad estatal), pero se debe también a factores más estructurales de su matriz productiva y de su lugar en la distribución de recursos, activos y comercio. Argentina tiene una economía muy diversificada en función de su tamaño y de su PBI per cápita. Pero no es suficientemente eficiente en todos sus sectores productivos para competir con éxito en el mercado global. El sector industrial requiere insumos que no son fácilmente suministrados por divisas provistas por las exportaciones generadas principalmente por el complejo agropecuario y agroindustrial. Los déficits externos crónicos han forzado severas devaluaciones y déficits fiscales, y una persistente inflación. La inflación inercial y los frecuentes ajustes presupuestarios han debilitado la continuidad del financiamiento para gastos de capital, esenciales para el sector transporte. El resultado es una alta volatilidad debido a la fragilidad externa e interna de su economía. El impacto de esta fragilidad sobre el proceso de política pública es inmediato y contundente.

En un contexto de estas características, es muy difícil que alguna iniciativa prospere, más aún si incluye algún componente innovador. El efecto sobre los resultados negativos de políticas es muy evidente. Pero al mismo tiempo, limita los márgenes de acción y las opciones de los gobiernos, lo cual contribuye con la reproducción de prácticas (generalmente deficientes).

ii) Un sistema de actores políticos que descrece del Estado y sus estructuras. Más allá de la retórica más o menos estatista, la misma se traduce cuanto mucho en la valorización de la capacidad presupuestaria y en los efectos determinantes de la 'voluntad política' (Bertranou, 2021a). Más allá de eso, no hay apuestas sistemáticas relacionadas con las dotaciones y aprendizajes esenciales del Estado: las personas, sus cualidades y carrera; las tecnologías; los procesos; los sistemas de información; entre otros aspectos. Lo que no está en la agenda es el fortalecimiento del aparato del Estado como instrumento de vehiculización de las decisiones y como actor que dota a las decisiones estratégicas de mayor estabilidad y rigor. En parte, esto tiene que ver con un sistema de actores políticos que no admite 'mediaciones' institucionales: partidos, burocracia, organismos de control, entre otros.

iii) Un sistema de actores políticos que descrece de la planificación y que necesita resultados inmediatos. Seguro que no se trata de un rasgo único del transporte o del país en relación con otros. La tendencia a mirar el corto plazo para capitalizar acumulación política no es un invento argentino. Lo que ocurre es que ante la ausencia de 'mediaciones' institucionales que socialicen costos y beneficios y ante actores socializados en un contexto donde la 'ideología' y la 'voluntad' adquieren un valor supremo, cualquier cálculo que organice las evidencias y las proyecte hacia el futuro representa una pérdida de tiempo, y más aún, si extiende la capitalización de ganancias políticas intertemporalmente. No existen incentivos políticos e institucionales para planificar a largo plazo y hacerlo con evidencia disponible.

iv) Un Estado debilitado. La estructura estatal se debilita por los accionares anteriores, pero a su vez, luego, no cumple un papel como plataforma para la mejora de las políticas y debilita aún más la posición de los actores políticos. Sobre este aspecto hay mucho desarrollado como efecto de prácticas y como causa de resultados negativos en el sector.

v) *Un sector diversificado y diferenciado, con tendencias centrífugas.* El sector transporte es mucho más diversificado y segmentado de lo que a simple vista puede parecer. Las diversidades tecnológicas y de economía política de los sectores es notable, y da pie a una variedad de actores que interactúan principalmente en arenas modales, y no tanto en arenas multimodales. Este rasgo refuerza la fragmentación de la actuación de las organizaciones estatales, incrementando la reproducción de prácticas modales asociadas a intereses específicos insertos en las estructuras del Estado.

vi) *Un sistema de actores poderosos, con intereses creados y permanentes* (sindicatos, empresas operadoras y empresas proveedoras/constructoras). Vinculado con el punto anterior (o integrando el mismo), es posible identificar una variedad de actores que buscan capitalizar porciones del estado (presupuesto, regulaciones) en beneficios propio y de forma tal que en muchos casos, permite la depredación masiva y acordada ante un Estado frecuentemente colonizado y limitado para accionar desde una perspectiva más general. Los subsidios que persiguen empresas son compatibles con ventajas que obtienen los gremios a la hora de participar de las decisiones generales (integrando Subsecretarías) o en el propio nivel de las empresas operadoras públicas o privadas (incidiendo en la incorporación de afiliados). Las empresas proveedoras de equipos, tecnologías y obras son poderosas y presionan por las regulaciones y los contenidos de los abastecimientos y contrataciones (Barbero y Bertranou, 2014). Es un ámbito diversificado, con nichos específicos para la apropiación de ventajas y que pueden ser compatibles entre sí.

vii) *Un peso muy significativo de la agenda del AMBA.* Al igual que en muchas áreas de política pública, el peso del AMBA en la toma de decisiones es muy significativo. Al absorber más de la mitad de las exigencias de transporte urbano y una parte significativa del interurbano, las decisiones se orientan muy frecuentemente hacia esta geografía y sus actores.

viii) *Un sistema de cooperación federal con pocos incentivos.* Los incentivos para la cooperación federal no son alentadores, al igual que en otras áreas. En algunos de los servicios (tránsito, interurbano) donde hay funciones concurrentes, las partes se abocan a sus competencias sin tener la exigencia de una colaboración global. En otros servicios, donde las funciones son diferentes (puertos, movilidad urbana), la Nación pierde de vista su rol principal e indelegable, y no propone un marco más amplio de colaboración.

¿Se puede salir? Seguramente, pero deben tenerse en cuenta estos aspectos y los incentivos que se activan. La gestión del actual presidente Alberto Fernández, en un contexto tan negativo como el de la pandemia de Covid-19, ha reforzado las continuidades, en sus prácticas, sus decisiones y también sus resultados. Los funcionarios/as designados en el Ministerio de Transporte y en algunas empresas (con la parcial excepción del sector aerocomercial) carecen (casi) por completo de experiencia y conocimiento en temas de transporte, y esto ha tenido también un efecto muy negativo en la calidad de las decisiones. Estas últimas han carecido desde luego de planificación, y algunos procesos tan importantes como son la continuidad o no de las concesiones ferroviarias de cargas o del dragado en la VNT, fueron postergadas o resueltas de forma muy precaria, como es el caso de la adjudicación del dragado a la Administración General de Puertos SE.

Una cuestión para destacar y que quizás ofrezca alguna esperanza: durante la pandemia, la coordinación de políticas e instrumentos en el AMBA funcionó de forma muy positiva, a pesar de los conflictos políticos crecientes. En la base de eso estuvo una red de funcionarios/as de las tres jurisdicciones, con experiencia en transporte, con conocimiento y respeto mutuo, y con una clara vocación de servicio. Quizás este sea un buen indicio para el futuro.

Referencias

- 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.
- Anapolsky, Sebastián, Julián Bertranou y Carla Galeota** (2021). ¿Por qué cuesta tanto implementar una autoridad de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires? Una hoja de ruta para promover su puesta en marcha. Documento de Trabajo preliminar, Instituto del Transporte, UNSAM.
- 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: OSDE/Siglo XXI.
- Barbero, José y Julián Bertranou**, eds. (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bertranou, Julián** (1995), "Estructurando la Política. El papel de las instituciones", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, N° 1.
- Bertranou, Julián** (2019a). (Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario. *Revista POSTData*, Vol. 24(1): 35-75.
- Bertranou, Julián** (2019b), “Political and bureaucratic restrictions on quality policymaking in Argentina. Evidence from recent transport policies”, IVth Conference of The International Public Policy Association Concordia University, Montreal.
- Bertranou, Julián** (2020). Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte. En Diego Pando, comp., *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires, AAEAP. ISBN 978-987-20177-6-7.
- Bertranou, Julián** (2021a), “Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública”, *Revista Estado Abierto*, Vol. 5 (1).
- Bertranou, Julián** (2021b). El desafío de la cooperación y la coordinación estatal en un escenario organizacional diversificado. *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado*, Año 5, N° 5, otoño, pp. 457-494, ISSN: 2718-7187.
- Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff** (2018). 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.
- Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff** (2019). Organizacional institucional del sector transporte. En Barbero, José y Bertranou, Julián, eds. *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)* (pp. 351-410). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Echt, Leandro** (2020), “Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina”, *Revista SAAP*, Vol. 14, N° 1, 75-103.
- Gerchunoff y otro** (2016), *La economía política del kirchnerismo*, Buenos Aires, Fundación Ebert.
- Lavieri, Omar** (2011). *El ReKaudador*. Buenos Aires: Planeta.
- Levy Yeyati, Eduardo y Marcos Novaro** (2012). *Vamos por todo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lowi, Theodore** (1992) “Políticas públicas, estudio de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Angel Porrúa.
- March, James y Johan Olsen** (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press.
- North, Douglass** (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Piazza, Gustavo** (2020), Programa de Participación Público-Privada Vial. Expectativas vs. realidad y lecciones aprendidas, *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte*, Serie: Análisis de Políticas N° 19, ISSN: 2469-1631, UNSAM.

Pierson, Paul (1993) "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, Vol. 45, pp. 595-628.

Rapetti, Martín (2018), "Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI", Documento de Políticas Públicas N° 208, Buenos Aires, CIPPEC.

Sabatier, Paul y Christopher Weible (2010), "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones", en Sabatier, Paul (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de la Nación.

Sánchez, Jorge y Fiadone, Rodolfo (2019), "Infraestructura y seguridad vial", en Barbero, José y Julián Bertranou, eds. *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds. (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vommaro, Gabriel (2014), "Meterse en política»: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina", *Revista Nueva Sociedad*, N° 254.