



**Universidad
Nacional
de San Martín**

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR DE LA ESPECIALIZACIÓN
EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Evaluación de capacidad estatal de la Comisión
Nacional de Regulación del Transporte**

El caso de la fiscalización de la normativa de accesibilidad
en el transporte ferroviario de pasajeros

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

Director: Julián Bertranou

Índice

Resumen	3
Introducción	3
Diseño metodológico	9
Aspectos conceptuales	13
Antecedentes.....	13
Autonomía institucional.....	30
Organización	32
Legitimidad	38
Interdependencia	39
Función de control	43
Reflexiones finales.....	46
Referencias	50
Entrevistas realizadas.....	61

Resumen

En 1994, el Congreso argentino sancionó la ley n° 24.314. Esta norma ordenó la supresión de barreras físicas en el transporte, con el fin de hacerlo accesible, tanto en el acceso como en la utilización, para todas las personas en igualdad de condiciones. Ya han pasado más de 20 años del vencimiento de los plazos fijados y el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires permanece inaccesible. Esto no sólo viola la ley mencionada, sino también tratados internacionales con jerarquía constitucional y sentencias judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ante esta grave situación, cobra relevancia el rol que ha tenido la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), quien a cargo la fiscalización y el control del transporte ferroviario de pasajeros, incluyendo la normativa de accesibilidad, desde los 90'. Una primera aproximación podría indicar que si este organismo hubiera cumplido con su función, con capacidades estatales adecuadas, el sistema de transporte no podría tener los niveles de inaccesibilidad como los tiene actualmente, niveles tan bajos que convierten al transporte en un "teatro del drama humano", en donde las escaleras no sólo producen una limitación funcional sino que, además, son fuente de problemas afectivos y conflictos familiares (Coriat, 2003). Sin embargo, luego de un análisis de antecedentes y de los cuatro componentes de la capacidad estatal de la CNRT (autonomía, legitimidad, organización e interdependencia), nos encontramos con un organismo pensado para un sistema de transporte que, para 2022, ya no existía. En sus orígenes, este organismo fue diseñado para continuar con el control del cumplimiento de las concesiones integrales de las empresas operadoras privadas. Pero, en 2022, sólo dos de las siete líneas ferroviarias de pasajeros eran operadas por privados, y lo hacían con contratos vencidos. La empresa estatal SOFSE operaba las otras cinco líneas del AMBA. Por su parte, la empresa ADIFSE tenía a cargo las inversiones en infraestructura, aunque no existía un plan de obras aprobado por el Ministerio de Transporte, con plazos y recursos asignados. En definitiva, la CNRT enfrenta un misión desdibujada y debilitada, en virtud de que no tiene contratos de concesión que fiscalizar.

1. Introducción

De los diversos colectivos que han sido históricamente excluidos de la sociedad e invisibilizados, el de personas con discapacidad es uno de los más numerosos. En Argentina representa el 12,9% de la población, de acuerdo con el último censo disponible (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina,

2010). Este colectivo de personas con discapacidad se caracteriza por su heterogeneidad, no sólo por las diversas clases sociales y niveles educativos, sino también por los tipos de limitaciones (Blogna Tistuzza, 2018).

En 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Censos llevó a cabo un Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad, el cual confirma que el 59% de la población con discapacidad de 6 años o más tiene sólo una dificultad (Instituto Nacional de Estadística y Censos , 2018, pág. 13). De ese universo, la mayor dificultad que se presenta es a nivel motriz: el 27,7% (Instituto Nacional de Estadística y Censos , 2018, pág. 46). Y quienes presenta limitaciones motrices, el 61,1% posee una dificultad motora inferior y el 26,5% limitaciones tanto inferior como superior (Instituto Nacional de Estadística y Censos , 2018, pág. 51). En otras palabras, dentro del colectivo con discapacidad en nuestro país, se destacan aquellas personas que tienen limitaciones para caminar y trasladarse o movilidad reducida.

Datos similares presenta el anuario estadístico del año 2021 del Registro Nacional de Personas con Discapacidad, el cual releva información sobre las personas con discapacidad certificada, es decir, que fueron evaluadas por una junta interdisciplinaria según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (Agencia Nacional de Discapacidad, 2022). En este documento, se revela que del total de 173.784 de personas certificadas durante el año 2021, el 80,7 % tenían “un sólo tipo de deficiencia de origen”, de las cuales el 22,6% tenía “deficiencia de origen física motora” (Agencia Nacional de Discapacidad, 2022, pág. 16). Ahora bien, para que estas personas con limitaciones motrices puedan ejercer plenamente sus derechos humanos en igualdad con las demás personas, es necesaria la eliminación de las “barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad” (Organización de las Naciones Unidas, 2008). En tanto que los derechos humanos “son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí” (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993; Steiner & Steiner, 1996, pág. 263), si una persona no puede trasladarse no puede ejercer el derecho a la educación o al trabajo. Por ello, la eliminación de las barreras en el transporte público es central para asegurar el acceso del conjunto de derechos de las personas con discapacidad (Comes, 2006). En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS) afirmó que sin transporte accesible, ninguna persona “se puede educar, ni atender su salud ni rehabilitar ni tener acceso a la cultura, al deporte o la recreación social” (CEDDIS, 2007, pág. 60). Del conjunto de esas barreras que

existen en el transporte público, las físicas –a diferencia de otras como las culturales– son sencillas de erradicar porque sólo requieren de obras pequeñas, como la instalación de rampas donde hay escalones, de ascensores donde hay escaleras, de baldosas con relieves y barandas para el apoyo y descanso del cuerpo (Bologna Tistuzza, 2020). Por el contrario, sino se logra “la cadena de accesibilidad (llegar, entrar, usarlo, comunicarse, salir), por inobservancia o negligencia”, se infringen todos los derechos de las personas con discapacidad (Fundación Par, 2008, pág. 111). Dicho de otra manera, “exigir que las unidades sean accesibles no es un favor, un lujo, sino un derecho elemental que afecta a la dignidad de las personas. De esta manera se cercena la libertad, derecho humano fundamental y sostén de la vida democrática” (Molero & Ramos, 2008, pág. 98).

En Argentina, fue recién en 1994 cuando el Congreso nacional decidió establecer las pautas para garantizar la accesibilidad física en el transporte público de pasajeros. En particular, fue a través de la ley n° 24.314 que se estableció “la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos arquitectónicos y del transporte [...] con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida” (ley n° 22.431, art. 20). Con ese objetivo, en base a los criterios de “adaptabilidad¹, practicabilidad² y visitabilidad³”, el art. 22° de la norma mencionada dispuso la obligación de que el transporte sea accesible, tanto en el acceso como en la utilización (Acuña & Bulit Goñi, 2010, pág. 156). Posteriormente, el decreto reglamentario n° 914/1997 determinó con precisión las condiciones y requisitos de accesibilidad al que debería ajustarse todo el transporte ferroviario, como la instalación de ascensores y rampas para el acceso a las estaciones y sus andenes, la fijación de apoyos isquiáticos⁴ para el descanso del cuerpo, el establecimiento de solados hápticos⁵ para permitir que las personas con discapacidad visual tengan una guía de circulación y la

¹ Por adaptabilidad entiende la posibilidad de modificar en el tiempo el medio físico con el fin de hacerlo completa y fácilmente accesible a las personas con movilidad reducida.

² La practicabilidad hace referencia a la adaptación, limitada a condiciones mínimas, de los ámbitos básicos para ser utilizados por las personas con movilidad reducida.

³ El concepto de visitabilidad está relacionado con la accesibilidad estrictamente limitada al ingreso y uso de los espacios comunes y un local sanitario que permita la vida de relación de las personas con movilidad reducida.

⁴ Son elementos que permiten el descanso de las personas sin necesidad de tener que sentarse e incorporarse.

⁵ Los solados, solados ápticos o solados hápticos son señalizadores para personas de baja visión o nula. Se colocan en el piso para señalar al peatón, a través de su textura, de que esta ante la presencia de un peligro o ante un obstáculo como escaleras o bordes peligrosos. Existen de tres tipos: los direccionales o guía, que señalan hacia dónde ir; los de prevención, que avisan de la cercanía con zonas de riesgo; y los de peligro, que alertan sobre la posibilidad de caída ante la llegada a los bordes.

habilitación de baños accesibles en las estaciones (Blogna Tistuzza, 2018). Sin embargo, no se establecieron con claridad las responsabilidades, metas o recursos, necesarios para alcanzar la accesibilidad enunciada (Blogna Tistuzza, 2020). Finalmente, sí se fijó “un plazo no superior a tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas-especialmente para los usuarios en sillas de ruedas” (art. 22 del decreto 914/1997).

Posteriormente, en el año 2008 y mediante ley n° 26.378, Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ambos aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas. En 2014, este tratado internacional de derechos humanos fue elevado a jerarquía constitucional, a través de ley n° 27.044. Específicamente, esta norma obliga a los Estados a adoptar “medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones [de] los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo” (art. 9°, 1.a). En consecuencia, en nuestro país, garantizar la accesibilidad en el transporte no es sólo una obligación a nivel doméstico desde la sanción de la ley n° 24.314, sino también un compromiso frente a la comunidad internacional.

A pesar del plazo determinado por el decreto n° 914/1997 y el compromiso internacional asumido con las Naciones Unidas, el transporte continúa siendo inaccesible para el año 2023.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, el principal transporte de pasajeros utilizado es el ferroviario. Sólo durante 2022, los trenes del AMBA transportaron 333.799.203 pasajeros pagos, con un promedio de 27 millones de pasajeros por mes (Comisión Nacional de Regulación del Transporte, 2022). La red ferroviaria de esta región se organiza en siete líneas (Roca, San Martín, Mitre, Belgrano Norte, Belgrano Sur, Urquiza y Sarmiento), con 24 ramales, a través de una extensión de 895,5 kilómetros de línea (Idoyaga, 2020). Los operadores de este sistema de transporte, el más utilizado en el AMBA, han sido denunciados judicialmente en varias oportunidades por incumplir la normativa de accesibilidad. A pesar de que, en estas causas, la Corte Suprema falló a favor de los denunciantes y exigió que se cumpla con el marco legal (Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, 2000; Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 2014; Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto.

104/01 y otros s/amp. proc. sumarísimo, 2014; Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 2008; Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 2007), las siete líneas de trenes continúan presentando barreras físicas (Blogna Tistuzza, 2018). Pruebas de ello, abundan. En primer lugar, la Auditoría General de la Nación, órgano de control en la órbita del Poder Legislativo, confirma que “persiste la falta de cumplimiento de la normativa vigente, tendiente a facilitar la accesibilidad a personas con discapacidad física a las estaciones y al material rodante”, que “no se han realizado las obras suficientes para calificar de accesible a toda la red” (Auditoría General de la Nación, 2006, pág. 67) y concluye que el “sistema ferroviario no es apto para ser utilizado en forma autónoma por personas con capacidades diferentes, especialmente por usuarios que se trasladan en sillas de ruedas” (Auditoría General de la Nación, 2008, pág. 49). En segundo lugar, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil presentó un informe ante el Comité de la Convención sobre Discapacidad de las Naciones Unidas, informando que habían constatado “la persistencia de inaccesibilidad en ferrocarriles y subterráneos” (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC, 2012, pág. 17). En tercer lugar, en 2016 solicitamos información pública a la empresa operadora ferroviaria y nos confirmó que ninguna de las líneas de trenes cumple con el marco legal sobre accesibilidad: de un total de 218 estaciones sólo 29 contaba con rampas, 27 con solados hápticos y baños accesibles, 15 con ascensores y 24 con apoyos isquiáticos (Blogna Tistuzza, 2020). Durante 2023, también accedimos al informe anual de accesibilidad al medio físico del transporte ferroviario del año 2022, que confirma “notables las falencias en las diversas estaciones de los servicios de larga distancia y regionales en lo que respecta al cumplimiento de la normativa vinculada con la Accesibilidad al Medio Físico, entendiendo que las mismas no podrían resolverse sin un replanteo integral de las instalaciones” (Blogna Tistuzza, 2023, pág. 62). Asimismo, el documento anexo con el relevamiento de las líneas del AMBA revela que ninguna de las estaciones cumple con el conjunto de conceptos de accesibilidad (Blogna Tistuzza, 2023).

Este incumplimiento sistemático de la legislación sobre accesibilidad no pareciera ser un caso aislado sino, por el contrario, pareciera ser la regla que caracteriza a las democracias latinoamericanas (O’Donnell, 1993), en las cuales se registra una debilidad de los controles recíprocos en los espacios de la burocracia pública, o en

otras palabras, déficit de *accountability* horizontal⁶ (O'Donnell, 2001). En concreto, este déficit implica un sistema de pesos y contrapesos débil y una cultura política republicana poco arraigada (O'Donnell, 1996). En el mismo sentido, Hernández Quiñones sostiene que la debilidad de los mecanismos de *accountability* horizontal explica la violación de derechos humanos y la falta de defensa de los intereses públicos (Hernández Quiñones, 2011).

En este caso particular, es necesario interrogarnos sobre los componentes de la capacidad estatal de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), para comprender la inaccesibilidad de las líneas ferroviarias del AMBA. Si bien es cierto que la eliminación de las barreras del transporte público requiere de la disponibilidad de recursos económicos, una perspectiva económica financiera es insuficiente. Abramovich y Courtis destacan que todo derecho social⁷ exige al Estado un conjunto amplio de obligaciones positivas (de hacer) y negativas (de no hacer), como el dictado de regulaciones, el establecimiento de penalidades y su aplicación y la organización de estructuras burocráticas, entre otras (Abramovich & Courtis, 2001, págs. 9-10). Por ello, la evaluación de las capacidades del organismo se torna pertinente para comprender el estado del transporte ferroviario.

Este ente descentralizado del Ministerio de Transporte es el que tiene a su cargo, hace más de 25 años, la fiscalización y contralor del transporte ferroviario de pasajeros, incluyendo la normativa de accesibilidad. Si hubiera cumplido con su rol correctamente, con capacidades estatales adecuadas, el sistema de transporte no podría tener los niveles de inaccesibilidad como los tiene actualmente, niveles tan bajos que vulneran los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Por todo ello, el objetivo general de este trabajo es evaluar los componentes de las capacidades estatales de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, en relación con la accesibilidad física en el transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires. Nuestros objetivos específicos son: a) indagar sobre el modelo de

⁶ Este concepto refiere a la existencia de “agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...] en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas” (O'Donnell, 2007, pág. 99). Se trata de un *accountability* que se orienta a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente (Peruzzotti & Smulovitz, 2006) y se guía por una lógica “republicana” de rectitud, por cuanto juzga a los actores políticos sobre la base del cumplimiento de leyes y normas, y del respeto de procedimientos considerados “correctos” (O'Donnell, 2007).

⁷ Los derechos sociales son aquellos destinados a promover que las personas tengan unas condiciones de vida dignas. Para su satisfacción requieren que se formulen y apliquen políticas que garanticen su acceso (Abramovich & Pautassi, 2010).

gestión de recursos humanos de la CNRT; b) examinar las características de la burocracia del organismo; y, c) evaluar el rol de control de la CNRT para garantizar el cumplimiento de la normativa de accesibilidad física en el sistema ferroviario de pasajeros.

2. Diseño metodológico

Para llevar a cabo nuestros objetivos, hemos trabajado con diversas técnicas y fuentes de investigación. Realizamos un análisis documental de expedientes oficiales, como también de informes de organismos de auditoría y de organismos internacionales. Respecto a los expedientes oficiales, se abordaron las planillas presupuestarias, los manuales de procedimientos y de contrataciones de RRHH aprobados. Asimismo, se solicitaron, mediante el derecho al acceso a la información pública datos sobre personal, tareas de fiscalización y multas aplicadas. Finalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas con informantes clave, con el fin de profundizar la información procesada. Se entrevistaron diversos funcionarios de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte: Lorena Cerullo (Subgerenta de Fiscalización de inversiones de la Gerente de Fiscalización de Gestión Ferroviaria), Pablo Dovale (Auditor de Rendiciones Contables de las ex Operadoras Ferroviarias en la Gerencia de Fiscalización de Gestión Ferroviaria), Fernando Cortés (Gerente de Fiscalización de Gestión Ferroviaria) y a Horacio Faggiani (Gerente de Fiscalización Técnica Ferroviaria). También se consultó a Juan Pablo Ordoñez (Director Nacional de Políticas y Regulación de Servicios de la Agencia Nacional de Discapacidad), Daniel Güerci (Director de Accesibilidad del Transporte del Transporte del Ministerio de Transporte), a Julieta Daffonchio (Gerenta de Coordinación Societaria en Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado), a María Rodríguez Romero (Coordinadora de Políticas Públicas de la Fundación Rumbos), a Cecilia García Rizzo (Coordinadora General y Comunicación de la Fundación Rumbos), a Ana Dones, Gabriela Troiano y Carolina Buceta (Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad). Con todas estas fuentes diversos, llevamos a cabo un análisis para indagar los cuatro componentes o dimensiones de la capacidad estatal de la CNRT.

3. Aspectos conceptuales

Dentro de las distintas dimensiones de las capacidades estatales, debemos tener presente que la burocracia es imprescindible como institución primordial para el funcionamiento del sistema democrático, la vigencia del estado de derecho, el resguardo de la seguridad jurídica, la prevención contra la arbitrariedad, la eficacia y

eficiencia de la acción de gobierno y la sostenibilidad de los acuerdos políticos; así lo sostienen Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, quienes la definen como un “conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro” (Iacoviello y otros, 2010; Iacoviello & Essayag, 2011, pág. 2).

Existe en el ámbito académico, cierta coincidencia en plantear que las capacidades estatales están relacionadas con el concepto de autonomía. Ahora bien, los autores difieren en torno a la relación causal que existe entre ambas; esto es, si mayores niveles de capacidades estatales son necesarios para que los Estados sean autónomos, o por el contrario, si la autonomía es requisito indispensable para el fortalecimiento de las capacidades. Por un lado, Skocpol entiende que la capacidad es una condición de autonomía, ya que son necesarias ciertas condiciones o habilidades que le permitan al Estado actuar eficazmente ante otros actores sociales (Skocpol, 1990). Es decir, la capacidad ayuda a la construcción de la autonomía (Bertranou, 2015). Al contrario de esta posición, se encuentran autores como Migdal para quien es necesario que el Estado se erija de manera autónoma frente a los actores sociales para que puedan desarrollarse las capacidades estatales (Migdal, 1989). Para este enfoque, la autonomía es condición necesaria para la capacidad.

Por un lado, Isuani nos acerca la definición de Hildebrand y Grindle quienes conciben a la capacidad estatal como “la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Isuani, 2010). Por otro lado, Repetto la caracteriza como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004). Asimismo, aclara que el valor social “es definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder” (Repetto, 2004). De estas definiciones se desprenden algunos de sus elementos caracterizadores. En primer lugar, se observa que dicha capacidad es algo propio de las instancias gubernamentales, a pesar de que para su desarrollo se precise de la interrelación con otros actores. En segundo lugar, no todo el Estado tiene desarrollado el mismo nivel de capacidades sino que dependerá de la organización bajo análisis, e incluso del área que analicemos en cada organización. Es decir, que en un mismo nivel de gobierno vamos a encontrar organismos más o menos capaces que otros, y aún al interior de una organización pública, podremos detectar áreas con mayores capacidades que otras. Asimismo, si

bien ésta debe estar orientada a la consecución de un fin, es una aptitud o cualidad necesaria para el logro de los objetivos pero no debe ser confundida con éste. En otros términos, la capacidad no se ve en los resultados sino, en la presencia de condiciones para el logro de éstos (Bertranou, 2015). Los resultados de una política pública no siempre son evidencia de la presencia de capacidades estatales, sino que éstos pueden deberse a otras razones, tales como un cambio en el contexto socioeconómico. Por su parte, a veces están dadas las condiciones (capacidades) para la obtención de determinados resultados de política y, sin embargo, éstos no se producen.

Algunos de los trabajos que estudian la capacidad en función de una finalidad de política pública son aquellos publicados por Julián Bertranou (2013) sobre seguridad vial, Oszlak (2015) sobre regulaciones en telecomunicaciones y sobre políticas agropecuarias, Oszlak, Felder y Forcinito (Oszlak y otros, 2000) sobre regulaciones públicas, Repetto (Repetto, 2003; Repetto, 2007) sobre política social, Alonso (2007) sobre políticas de salud, y Depetris sobre la lucha contra el narcotráfico, entre tantos otros estudios sectoriales (Depetris, 2011). También tendremos en consideración las investigaciones sobre la situación del transporte ferroviario y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, como los de Bertranou (Barbero & Bertranou, 2019; Bertranou, 2015; Bertranou, 2021; Barbero & Bertranou, 2014), Kohon (2019) y los de Pérez (Pérez, 2012; Pérez, 2015; Pérez & Rebón, 2017).

Para el estudio de los componentes de la capacidad estatal seguiremos lo desarrollado por Bertranou, quien los entiende como “alguna dimensión constitutiva que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública, y que, pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos”, es decir, se trata de “los factores que describen y explican la capacidad” (Bertranou, 2015, pág. 44). Son los componentes de la capacidad estatal donde radica la capacidad y las manifestaciones observables de la misma. En particular, la investigación que Bertranou presenta en el libro Estudios sobre capacidades burocráticas nos propone un análisis sobre las capacidades estatales del organismo y ofrece conclusiones muy interesantes que constituyen un marco central para el desarrollo de este trabajo, en particular lo referido sobre su rol con los servicios ferroviarios (Bertranou, 2022). Allí, el autor analiza los cuatro componentes de la capacidad estatal de la CNRT: autonomía, legitimidad, organización e interdependencia (Bertranou, 2015), los cuales profundizaremos en relación con la accesibilidad en el transporte ferroviario, luego de presentar el origen del organismo.

Finalmente, en último lugar, pondremos la atención en cómo la CNRT desempeña su función de control, su actividad principal.

Por su parte, Iacoviello y Chudnovsky (2015) han desarrollado un marco analítico compuesto por cinco dimensiones para analizar los servicios civiles entendidos como un aspecto de la capacidad estatal. Estas dimensiones o componentes son: la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos; la existencia de una planificación estratégica tanto en el accionar general del gobierno, como en el planeamiento específico de los recursos humanos; las características de la administración pública; los modelos de gestión del personal en las organizaciones públicas y; los perfiles de las personas que forman parte de las organizaciones con especial foco en quienes conducen. Sobre este punto, Barbero y Bertranou confirman que, en el sector transporte, el Estado se caracteriza por una baja capacidad, en tanto los cuadros profesionales han sido marginados en el proceso de toma de decisiones, no se han desarrollado sistemas de información, no se producen estudios técnicos ni se plantean alternativas de gestión. Tampoco existe una planificación estratégica y sectorial (Barbero & Bertranou, 2014, pág. 219).

En relación con el primer componente, esto es, la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos; lo que se analiza es el grado en que las cuestiones relacionadas al empleo público (estabilidad, ingreso, carrera, principios rectores), son garantizadas en las Constituciones, leyes específicas de empleo público, reglamentaciones, entre otras. En general, suele existir un alto nivel de institucionalidad formal en torno a las cuestiones propias del empleo público. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional donde se consagra la “estabilidad del empleado público”. Con respecto a la planificación estratégica podemos dividir el análisis en dos niveles. El primero de ellos, hace referencia al planeamiento de las acciones de gobierno (objetivos, metas, actividades) llevadas a cabo por las distintas carteras ministeriales. Por su parte, de manera similar a lo desarrollado en el primer subsistema del Modelo GRH, se plantea la importancia de contar con una planificación de las políticas y prácticas atinentes al personal. En cuanto al componente relacionado con las características de la administración pública, se plantea la importancia de analizar la forma en la que se organiza el Estado, esto es; los rasgos distintivos de su burocracia, el mapa del estado, la diferenciación funcional de la unidad organizacional o agencia encargada del empleo público y, el diseño de puestos y perfiles.

Para enriquecer el análisis, las autoras retoman una tipología de burocracias desarrollada por Zuvanic y Iacoviello (2005). A partir del cruzamiento de dos variables: autonomía y capacidad técnica, proponen cuatro categorías de burocracia: - Burocracia administrativa: es aquella que tiene un alto nivel de autonomía, dado por la estabilidad e inamovilidad de sus empleados, lo que genera cierta contención frente a las presiones de índole política. Como contracara, dicha burocracia se caracteriza por bajos niveles de capacidad técnica, llevando a cabo tareas estandarizadas y rutinarias. - Burocracia paralela: está formada por técnicos o profesionales, con alta capacidad técnica, que se incorporan a las organizaciones públicas para trabajar en proyectos particulares y suelen hacerlo mediante formas de contratación flexible. - Burocracia clientelar: compuesta por funcionarios cuyo ingreso suele deberse a motivos relacionados con la lealtad política, por sobre las capacidades técnicas; su labor en las organizaciones públicas tiene, habitualmente, un carácter temporal. - Burocracia meritocrática: combina altos niveles de autonomía con capacidad técnica. Se trata de una burocracia de corte weberiana: un conjunto de funcionarios con estabilidad en sus cargos; seleccionados en procesos abiertos, respetando el principio de mérito. Cabe señalar que, muchas veces en la práctica podemos encontrar conviviendo distintos tipos de burocracia. En estos casos, estamos frente a la presencia de modelos organizacionales híbridos. Solamente, debemos aclarar que, las autoras enfatizan cuatro de los subsistemas a los que consideran neurálgicos. Éstos son: “Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión del Desarrollo y Gestión de la Compensación” (Parrado, 2008). Finalmente, se destaca la importancia del perfil de los agentes públicos, consistente en las competencias o aptitudes laborales que deben desarrollar los empleados públicos para poder ejercer su labor.

4. Antecedentes

La década de 1970 se caracterizó por el avance de los proyectos neoliberales en el Cono Sur (Murillo S. , 2018), impulsado por la Comisión Trilateral (Corbalán, 2003; Basualdo, 2006) y las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Alvarez Leguizamón, 2005). El argumento central era la necesidad de limitar la democracia a fin de gestar “gobernabilidad” (Crozier y otros, 1975). En Argentina, este avance comienza con el golpe cívico militar de 1976, en el que se inicia el “largo ciclo neoliberal” (Schorr, 2021; Pucciarelli & Castellani, 2014). En estos años también se produce la instalación de *think tanks* neoliberales como la Fundación Mediterránea (1977), Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (1978) y la Fundación Atlas para la Investigación Económica (1981).

Con el fin de desarmar los pilares del modelo proteccionista de desarrollo (Monedero, 2012, pág. 307), se desplegó el denominado “modelo financiero y de ajuste estructural” (Schorr & Wainer, 2022), que había sido elaborado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Murillo S. , 2008). En concreto, se instrumentaron políticas de liberalización de la economía (abriendo las exportaciones y las importaciones) y de ajuste fiscal, buscando que el Estado sólo se concentrara en la prestación de servicios públicos básicos y en la regulación de la actividad económica (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012; Burki & Perry, 1999). En relación con el transporte ferroviario, la dictadura clausuró alrededor de 10.000 de los 41.000 kilómetros de vías existentes y 1.000 de las 2.400 estaciones.

Posteriormente, en 1989, con el lanzamiento del “Consenso de Washington”, la dirección del Banco “se orientó a condicionar las políticas económicas de los países pobres” (Murillo S. , 2008, pág. 85). Argentina no fue la excepción, y ese mismo año, con la llegada de Carlos Menem al gobierno, el plan de reforma neoliberal se consolidó (Fair, 2010) y se avanzó aceleradamente el proceso de privatización de empresas públicas y la desregulación también parcial de la economía (Canitrot, 1992; Pérez & Rebón, 2016; Pierbattisti, 2021).

En el sector del transporte se concretó la privatización y desregulación, junto a un profundo reordenamiento institucional.

Entre 1968 y 1989, Argentina había delegado la explotación y operación de los servicios ferroviarios de pasajeros en la empresa Ferrocarriles Argentinos (FA). Esta empresa privada, sociedad del Estado, se vinculaba con el gobierno nacional mediante la Secretaría de Estado de Transporte (decreto-ley n° 18.360, art. 1°).

Gráfico 1. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros, hasta 1989.



Fuente: elaboración propia.

Con una fuerte crítica a las “deficiencias de los servicios de transporte ferroviario de cargas y pasajeros”, y el persistente y creciente déficit de la empresa Ferrocarriles Argentinos, la privatización del servicio ferroviario se convirtió en un caso paradigmático (Oszlak y otros, 2000). En agosto de 1989, la privatización Ferrocarriles Argentinos S.E. fue dispuesta mediante ley n° 23.696, de Reforma del Estado. Esta norma del Congreso delegó sus competencias en el Poder Ejecutivo para la disposición de los servicios ferroviarios. Rápidamente, el gobierno firmó el decreto n° 666/1989, por el cual se inició el proceso de reestructuración ferroviaria: se intervino la empresa Ferrocarriles Argentinos, se habilitó la incorporación de capital privado de riesgo, se suspendió el plan de inversiones, se recortaron los recursos públicos que se destinaban a la operación de las líneas ferroviarias, se inició el proceso de licitación para la concesión integral de los trenes a manos privadas, se provincializaron o municipalizaron tramos ferroviarios y se cerraron aquellos ramales “no atractivos” para el sector privado o las provincias (Oszlak y otros, 2000).

Pocos meses después, el 8 de enero de 1990, se tomaron dos medidas centrales. La primera, a través del decreto n° 44, por la que se suprimieron la mayoría de las servicios ferroviarios interurbanos, que conectaban Buenos Aires con las provincias argentinas. La segunda, la ratificación del Memorándum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria y Programa Anexo, impulsado, organizado y avalado por el propio Banco Mundial (decreto n° 2740). En este documento, se concluye que Ferrocarriles Argentinos no opera un “servicio de transporte eficiente y efectivo”, como necesita la economía del país y, en consecuencia, se resuelve: a) privatizar el servicio

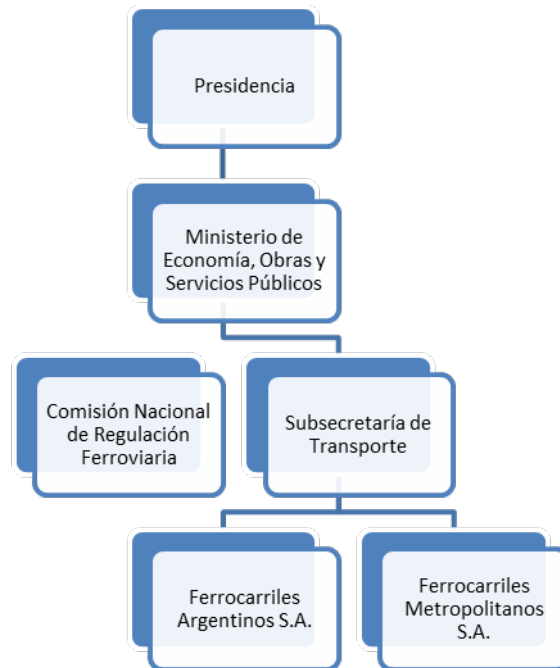
de carga ferroviario mediante al menos tres concesiones integrales; b) crear una nueva empresa para operar los trenes suburbanos de pasajeros; c) instituir una nueva autoridad de transporte para el Gran Buenos Aires, que pueda controlar el uso efectivo y eficiente de los subsidios; d) cerrar el resto de los servicios ferroviarios interurbanos que sean deficitarios; e) cerrar los talleres ferroviarios que no sean requeridos por las empresas concesionarias; f) modificar los convenios colectivos de trabajo para motivar la productividad; g) reducir el personal, y h) recortar al máximo la transferencia de subsidios (Poder Ejecutivo, 1990).

El punto “d” se concreta cuando los decretos n° 356/1991, 1168/1992, 2277/1992, 2477/1992 y 2642/1992 dispusieron el cierre de un conjunto de servicios ferroviarios de pasajeros y de carga, urbanos e interurbanos.

Por su parte, el punto “b” se materializa a través del decreto n° 502/1991, cuando se escinde la empresa Ferrocarriles Argentinos y se transfiere la administración de los ferrocarriles del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires a la nueva empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA). Una vez que esta empresa comienza a operar los servicios suburbanos de pasajeros, concesionaron de forma integral, respetando las siete líneas originales, en cuatro consorcios. Por su parte, FA continuó operando los trenes de pasajeros de corta, media y larga distancia hasta 1993, cuando se terminaron de cancelar todos los servicios interurbanos y larga distancia que aún prestaba la empresa (Comisión de Trabajo por la Reconstrucción de Nuestra Identidad, 2023).

El punto “c” impulsó la creación de la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, con el fin de consolidar el rol de regulación del servicio ferroviario y dejar atrás la función de prestador (Oszlak, 2002). Este ente descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos tenía a cargo las tareas de resolver las controversias entre el Estado y los concesionarios de servicios ferroviarios de cargas y entre los concesionarios ferroviarios; y lograr que el sistema de transporte ferroviario sea competitivo en relación con “los otros modos, tendiendo a la eliminación de regulaciones innecesarias” (decreto n° 2339/1992).

Gráfico 2. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros, 1992



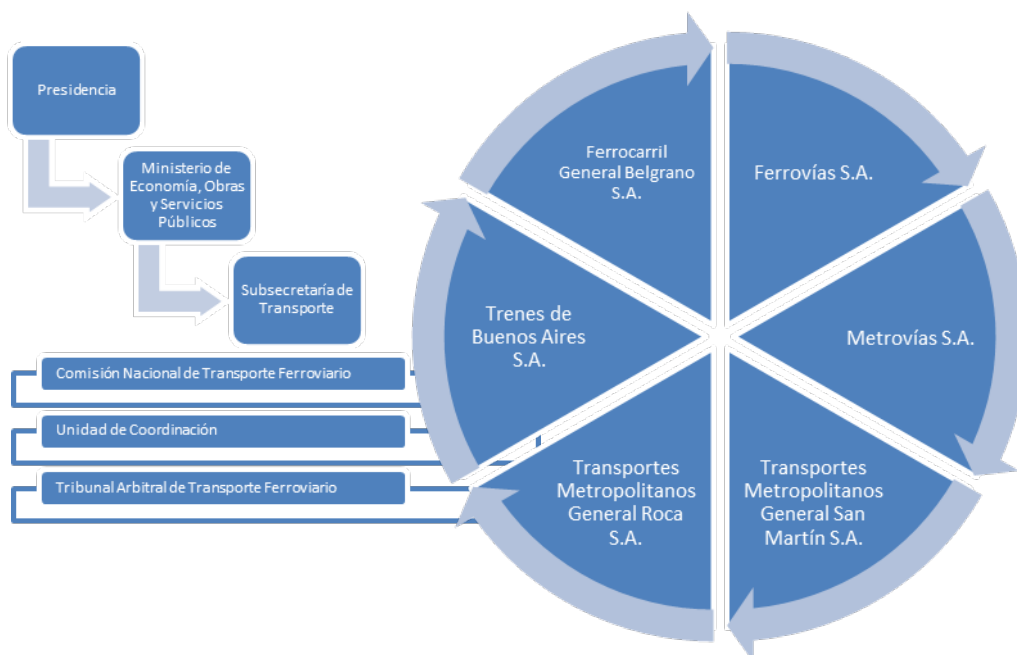
Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, en 1993, mediante decreto n° 1836 se instituyó la Comisión Nacional de Transporte Ferroviaria. Esta entidad autárquica de la Secretaría de Transporte tenía a cargo las tareas de fiscalización de la operación y las inversiones de los concesionarios (art. 5°) y regulatoria de la actividad ferroviaria (art. 7°). Paralelamente, a través de resolución n° 792/1993, se creó la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, con el fin de diseñar y controlar del cumplimiento de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros. En marzo de 1994, la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria fue transformada en el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario (decreto n° 454), manteniendo las tareas de arbitraje de su antecesora. Este organismo, a los pocos meses de creado, se disolvió (Osziak y otros, 2000).

Entre 1993 y 1995, se concretaron las concesiones integrales (operación e infraestructura, con un plan de inversiones) de seis líneas ferroviarias del Área Metropolitana de Buenos Aires. Tengamos presente que a la par de todo este proceso de privatizaciones y reorganización del sector ferroviario, el Congreso nacional sancionó la ley n° 24.314. Esta norma fue la que instituyó la obligatoriedad de que el transporte en general, y el ferroviario en particular, fuera accesible. Fue sancionada en marzo de 1994 y se encontraba vigente para la entrada en vigor de las concesiones de todas las líneas ferroviarias, con excepción de las Urquiza y Belgrano sur, que se

habían aprobado el año anterior. Frecuentemente, se suele mencionar que esta ley fue sancionada con posterioridad a los contratos de concesión como argumento para eximir a las empresas de la obligación de remover las barreras de accesibilidad en los trenes. Esto mismo nos afirmó el Gerente de Fiscalización de Gestión Ferroviaria de la CNRT (Cortés, 2023). Sin embargo, es para destacar que los procesos de licitación sí comenzaron con antelación a la ley n° 24.314 y no pudieron haber previsto o adecuado los planes de inversiones a esas nuevas exigencias.

Gráfico 3. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros en AMBA, 1995



Fuente: elaboración propia.

En este contexto, en el que todas las líneas ferroviarias del AMBA se encuentran operadas por empresas privadas y el Estado cumple un rol de regulación del servicio, organizador de las licitaciones y fiscalizador de los contratos de concesión, es que llegamos a 1996. En este año, la “ideología conservadora y antiestatal”, propia de una mirada tecnocrática que veía a la burocracia como un gasto “costoso” (Peters, 1993, pág. 87; Gamboa Cáceres & Arellano Rodríguez, 2007), impulsó el proceso conocido como segunda reforma del Estado (Bertranou, 2022). En concreto, se fusionaron la Comisión Nacional de Transporte Automotor, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, en un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)

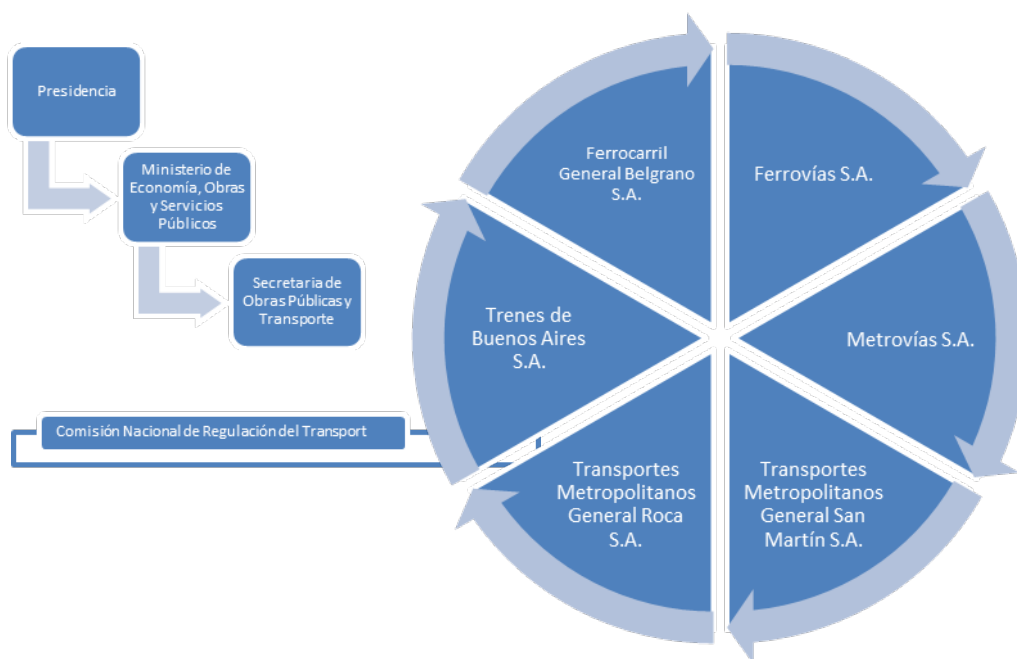
(decreto n° 666/1996, art. 40°). Este nuevo organismo fue pensado como una agencia temáticamente especializada y autónoma de las autoridades políticas (Pollitt & Bouckaert, 2004; Olsen, 2008).

A través del decreto n° 1388/1996, se estructuró la CNRT como un organismo descentralizado la órbita de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Se le asignó la fiscalización y control del transporte de jurisdicción nacional (automotor y ferroviario), así como también la protección de los derechos de los usuarios (Anexo I, art. 3° del decreto n° 1388/ 1996). Si bien a ninguno de los entes de control creados durante los 90' se les otorgó jurisdicción administrativa (Gordillo, 2014, págs. XV-12), a la mayoría se les asignó competencia de regulación, control y fiscalización de los servicios públicos concesionados. Sin embargo, el caso de la CNRT es particular, porque a pesar de que se denomina “de regulación del transporte”, esta comisión no tiene a cargo la gestión y regulación del sistema de transporte; esta competencia continuó a cargo de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte.

El Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, aprobado por decreto n° 1388/96, constituyó un directorio integrado por cinco miembros (art. 10°), designados por el Poder Ejecutivo “entre personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia”. La duración de su mandato era de cinco años, pudiendo ser designados por un segundo período. Se estableció como incompatibilidad para integrar el directorio “todo vínculo en los dos últimos años previos a la designación, con empresas de transporte, con excepción de quienes hayan ocupado cargos de Director o Síndico en representación del Estado Nacional” (art. 11°). La designación de integrantes del directorio de la CNRT no requería de aprobación parlamentaria o de una audiencia pública. Estos mecanismos podrían evitar la “captura” de sus integrantes, no sólo por parte de las empresas que deben controlar, sino también por parte del poder político (Vispo, 1999). De esta manera, se estableció un directorio con autoridades administrativas sin independencia del poder central (Reiriz, 2003). Asimismo, la conformación del directorio de la CNRT no incluyó la representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, como plantea el art. 42 de la Constitución nacional (Gordillo, 2014, págs. XV-2). Tampoco se establecieron mecanismos formales de participación de estas organizaciones en la actividad de los entes reguladores en sus diversas modalidades, ni siquiera como entidades de consulta (Gordillo, 1996).

Según Guy Peters, este tipo de organismos se erigieron en la época como un instrumento para separar parcialmente la gestión de las políticas públicas de la dinámica política, para que la gestión se desarrolle de manera más profesional y especializada. En definitiva, se suponía que una mayor autonomía respecto de la “política” y una mayor especialización técnica-profesional mejorarían los mecanismos de rendición de cuentas del sector público y, en consecuencia, la gestión pública (Peters, 2011, pág. 8). El resguardo de la independencia de las agencias reguladoras se fundaba en la necesidad de dar continuidad a la labor de los equipos técnicos y de las autoridades político-administrativas, más allá de la duración de un gobierno. También porque permite aislar a sus autoridades de las presiones (Oszlak y otros, 2000, pág. 38).

Gráfico 4. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros en AMBA, 1996



Fuente: elaboración propia.

En 1997, el gobierno nacional consideró necesario modificar los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, para incorporar la modernización del material rodante y nuevas obras en el plan de inversiones. Para ello, el decreto n° 543 ordenó a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte a renegociar los contratos con las operadoras de los trenes de pasajeros del AMBA. Ese proceso de renegociación concluyó en el año 1999, cuando se aprobaron las

respectivas adendas. En este momento, no sólo ya se había dictado la ley n° 24.314, sino también su decreto reglamentario n° 914/1997. Por lo tanto, desde entonces la fecha de sanción de la ley mencionada no puede ser más utilizada como excusa para no implementarla. Las adendas que se firmaron en 1999 sí contemplaron explícitamente las obras necesarias para la accesibilidad. Cortés explica que estas obras se cotizaron en los nuevos planes de inversión, pero no se contemplaron plazos para hacerlas (Cortés, 2023).

En la siguiente tabla sintetizamos la información referida a las renovaciones contractuales de las concesiones ferroviarias.

Tabla 1. Renegociación de contratos de las concesiones ferroviarias del AMBA

Línea ferroviaria	Empresa concesionaria	Decreto que aprueba concesión	Decreto que aprueba renegociación
Urquiza	Metrovías S.A.	2608/1993	393/1999
Belgrano sur	Empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. ⁸	1774/1993	1419/1999
Belgrano norte	Ferrovías S.A.	430/1994	1417/1999
San Martín	Transportes Metropolitanos General San Martín S.A.	479/1994	1418/1999
General Roca	Transportes Metropolitanos General Roca S.A.	2333/1994	1416/1999
Sarmiento	Trenes de Buenos Aires	730/1995	210/1999
Mitre	S.A.		

Fuente: elaboración propia

Para el año 2000, Argentina ya sufría las consecuencias de un endeudamiento sistemático, la desindustrialización y la reducción del mercado interno (Zícarí, 2014). En este contexto, el Congreso sanciona la ley n° 25.344 y declara “en emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional, la prestación de los servicios y la

⁸ La línea Belgrano norte no fue licitada, sino que fue transferida a la Empresa Ferrocarril General Belgrano S.A., una escisión de la empresa Ferrocarriles Argentinos S.A.

ejecución de los contratos a cargo del sector público nacional” (art. 1°). En función de esta norma, se aprobó la resolución conjunta n° 1007/2000 y 18/2000 de los Ministerios de Economía y de Infraestructura y Vivienda. De esta manera, se aumentaron las tarifas de los servicios ferroviarios para compensar la reducción de los subsidios del Estado nacional al sector. La intención de crear un fondo con recursos para la “prosecución de los planes de inversión comprometidos [...] para mantener o incrementar la infraestructura ferroviaria” y sostener la operación de los servicios (fundamentos de la resolución conjunta). Sin embargo, la situación empeoró y las empresas Metropolitano y Ferrovías se declararon en convocatoria de acreedores, mientras que Metrovías y Trenes de Buenos Aires exigieron una nueva renegociación de los contratos. Poco tiempo después, la Justicia dejó sin efecto en aumento tarifario (Página 12, 2000). En consecuencia, los recursos adicionales para sostener el transporte ferroviario y las obras prioritarias no se consolidaron (Cortés, 2023). A la par de que las empresas redujeron los servicios, despidieron personal y paralizaron sus inversiones, la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos denunciaba “la crisis se debe a que los concesionarios destruyeron los bienes del Estado y se llevaron la plata de los subsidios sin invertir un peso” (Krakowiak, 2002). La respuesta del gobierno fue profundizar el modelo de ajuste neoliberal iniciado en 1976, con el llamado un nuevo paquete de endeudamiento externo conocido como “blindaje” financiero. Si embargo, no se frenó evitó la fuga de 12.000 millones de dólares del sector privado ni la pérdida de reservas monetarias del Banco Central (Schvarzer, 2003, pág. 53). En consecuencia, la escasez de divisas llevó al gobierno de la Alianza a incrementar el endeudamiento externo con el Fondo Monetario Internacional, lo que incluía el pago cada vez más elevado de intereses de la deuda (Nemiña, 2014).

En el sector transporte ferroviario, se tomaron tres medidas centrales. En primer lugar, el decreto n° 976/2001 creó una tasa sobre el precio del gasoil, destinada “al desarrollo de los proyectos de infraestructura” para reemplazar la inversión pública y reducir el déficit. y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes. Un 30% de estos recursos, mediante resolución n° 53/2003 del Ministerio de la Producción, fueron destinados a los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. En segundo lugar, se avanzó en un acuerdo con las empresas Metrovías, Trenes de Buenos Aires y Ferrovías y se les autorizó la “eliminación, reducción o reprogramación” de las obras comprendidas en el Plan de Modernización y/o en el Programa de Inversiones del Contrato de Concesión, con el

fin de “optimizar los recursos disponibles en materia fiscal” (decretos n° 104/2001 y 962/2001). En tercer lugar, se resolvió intervenir la CNRT, con el objetivo de adaptar el organismo a “a una nueva dinámica operativa y de resultados” (decreto n° 454/2001). En los fundamentos de esta medida, se explica que se produce debido a las “falencias en la gestión del ente que conspiran contra los objetivos tuitivos de los derechos de los usuarios, la competitividad en los mercados y el logro de mayor seguridad y confiabilidad del transporte involucrado”. En consecuencia, se disolvió el directorio y el organismo quedó a cargo de un interventor, designado directamente por el Secretario de Transporte. De esta manera, se debilitó aún más la autonomía de la CNRT, en tanto su conducción profundizó su dependencia de las autoridades políticas. Esta situación ha sido señalada como peligrosa para el cumplimiento de los objetivos de los entes de control porque el “ente concedente” (en este caso la Secretaría de Transporte) no debe controlar (Cuoghi, 2002).

Lo cierto es que la intervención, que comenzó en 2001, representa una de las formas de injerencia del gobierno “en la vida institucional del organismo y en el cumplimiento de sus mandatos” (Bertranou, 2022, pág. 96).

Para fines de ese año 2001, la profunda crisis política, económica y social del se agravó (Scribano & Schuster, 2001). Ante la intensa fuga de depósitos y la insolvencia del sistema financiero, el gobierno resolvió restringir el límite diario de para las extracciones bancarias (“corralito bancario”) y suspendió el otorgamiento de créditos (Nemiña, 2014). Las movilizaciones ciudadanas apuntaron contra la clase dirigente y, en este marco, la crisis de hegemonía se transformó en una crisis orgánica del modelo neoliberal hegemónico iniciado con la última dictadura cívico-militar (Pucciarelli & Castellani, 2014; Zícari, 2014). Finalmente, el presidente De La Rúa renunció.

En 2002, ya con un nuevo gobierno de transición y el fin a la convertibilidad, se puso en marco un cambio de rumbo en el modelo económico, para priorizar la industria, el agro y la construcción (Zícari, 2014, pág. 37). En el sector del transporte, se dictaron varias normas que afectaron la operación del transporte público. En enero de ese año, la ley n° 25.561 declaró “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” (art. 1°) y autorizó al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos “que tengan por objeto la prestación de servicios públicos” (art. 9°). En virtud de este mandato, en febrero de 2002, el gobierno dictó el decreto n° 293, disponiendo de un plazo de 120 días para que el Ministerio de Economía elaborara y enviara al Presidente las propuestas de renegociación de los contratos, incluyendo los del “transporte público automotor y ferroviario de personas, de

superficie y subterráneo” (art. 1°). Asimismo, el gobierno dispuso, mediante el decreto de necesidad y urgencia n° 2075, el estado de emergencia “a la prestación de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires” (art. 1°). Y, concretamente, suspendió las obligaciones de las operadoras de realizar “las obras, trabajos y provisión de bienes [...] correspondientes a los planes de obras de los Contratos de Concesión de Explotación de los Servicios Ferroviarios de Pasajeros [...] con las modificaciones introducidas en sus Addendas” (art. 5°). El plazo de esta suspensión regiría hasta que se cumplimentase con lo dispuesto en el decreto 293 (art. 5° del decreto 2075/2002). Ese plazo para la renegociación de los contratos de concesión del transporte ferroviario, iniciado con el decreto 293, fue prorrogado por el decreto n° 1839/2002. Esa renegociación nunca se materializó⁹.

En 2003, con la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente se dio inicio del ciclo kirchnerista (2003-2015). Este se caracterizó por un “giro a la izquierda”, que puso al Estado en el centro de la coordinación social y consolidó el “incremento en la democracia socioeconómica y la ampliación de derechos” (Trujillo, 2017). La estatización de empresas no fue una estrategia de política económica planteada desde el inicio de este proyecto político, sino que constituyó una táctica puntual para rescatar empresas privatizadas con serios problemas financieros y operativos. Así fue el caso de Correo Argentino y Aguas y Saneamientos Argentinos (Pérez & Rebón, 2016; Gaggero y otros, 2014; Zaiat, 2012).

En el sector ferroviario, la estrategia fue promover un aumento de la demanda a través del congelamiento de las tarifas, garantizar la prestación de los servicios, principalmente, de transporte urbano en el AMBA y consolidar la alianza con los sindicatos del sector transporte (Bertranou & Serafinoff, 2018).

Entre 2004 y 2007 se materializó la caída de varias concesiones ferroviarias y se reemplazaron por operadoras de emergencia. Por ejemplo, mediante decreto n° 798/2004, el gobierno dispuso la rescisión del contrato con empresa Metropolitano S.A. por la operación de la línea San Martín. Esta medida se justificó por haberse detectado no sólo que la empresa no pagaba las penalidades a la CNRT, sino que -

⁹ A través del decreto n° 311/2003, el gobierno nacional decidió crear la Unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos (UNIREN). Esta unidad tampoco logró llevar a cabo la renegociación, y fue eliminada en 2006, mediante decreto n° 367 (Comisión Especial de Renegociación de Contratos, 2017). Desde entonces, cada ministerio quedó facultado a avanzar en las renegociaciones de contratos que estuvieran en su jurisdicción.

además- se producían “graves y reiterados incumplimientos del concesionario” sobre la prestación del servicio, puntualidad, confort, oferta de servicios y mantenimiento del material rodante y tractivo. Esta línea pasó, inmediatamente, a ser operada por una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE S.A.). Esta operadora estaba conformada como una unión transitoria de los otros tres grupos de concesionarios, Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires. Lo mismo ocurrió en 2007, con los contratos con Metropolitano S.A. por las líneas Belgrano Sur y Roca (decretos n° 591 y 592). De esta manera, se profundizó la precariedad institucional en la administración de los servicios ferroviarios, bajo la figura de una Unidad de Gestión de Emergencia, para la que no regían los términos de las concesiones. ¿La consecuencia? La operación de los trenes carecía de un marco normativo adecuado y, por consiguiente, de fiscalización (Bertranou, 2019; Bertranou & Serafinoff, 2018).

En cuarto lugar, en 2008, el Congreso nacional aprobó la ley n° 26.352, Ley de Reordenamiento Ferroviario. Esta norma, inspirada en el modelo español de la ley n° 39/2003, consolidó un nuevo marco institucional en donde se escinden las dos principales actividades: la operación y la infraestructura (Bertranou & Serafinoff, 2018). Desde entonces, se produce una separación total entre el administrador de la infraestructura y los operadores de servicios de transporte ferroviario, encomendando cada una de estas dos actividades a una empresa estatal diferente. Se crean las empresas estatales “Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado” (ADIFSE), a cargo la administración de la infraestructura ferroviaria y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes (art. 2°), y la Sociedad “Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado” (SOFSE), para “la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante” (art. 7°). Con estas nuevas empresas, se produjo un cambio profundo en la organización del sistema de transporte, porque se abre la puerta (la que se había cerrado en 1989 con la Ley de Reforma del Estado), para que el Estado vuelva a operar el transporte ferroviario (Flores, 2021) e incidir sobre la economía (Gaggero y otros, 2014).

En 2012, el 22 de febrero, se produjo un choque ferroviario en la estación Once, en donde mueren 52 personas y otras 789 resultas heridas. Debido a esta “tragedia de Once”, el gobierno nacional resolvió rescindir los contratos de concesión con la empresa TBA (operadora de las líneas Sarmiento y Mitre) y creó otra Unidad de Gestión de Emergencia (UGOMS), bajo tutela de los dos concesionarios restantes (decreto n° 793/2012). Finalmente, luego de un accidente en Castelar en 2013, se

decidió nacionalizar la línea Sarmiento y entregarse a SOFSE (Bertranou, 2019; Pérez & Rebón, 2016). A esta empresa estatal se le fue asignando, paulatinamente, la administración todas las líneas ferroviarias del Área Metropolitana de Buenos Aires (Sarmiento, Mitre, General San Martín, General Roca y Belgrano Sur). Mediante resolución n° 1083/2013, el Ministerio del Interior y Transporte le asignó la prestación de los servicios de transporte ferroviario correspondientes a las líneas Mitre y Sarmiento. A través de resolución n° 848/2013, se sumaron a líneas General Roca, General San Martín y Belgrano Sur.

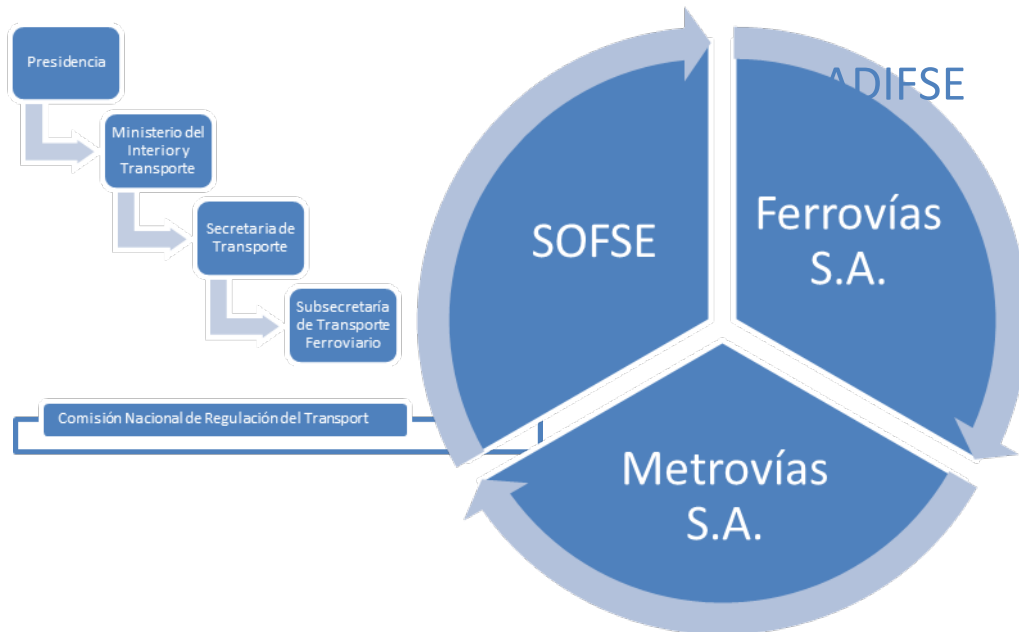
En 2014, todas las Unidades de Gestión Operativas Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) se disolvieron y se reestructuraron los contratos de prestación de los servicios (Bertranou & Serafinoff, 2018).

Para 2015, la empresa estatal ya operaba el total de los servicios ferroviarios del AMBA, con excepción de las líneas Belgrano Norte y Urquiza, que continuaron bajo la concesión de las empresas Ferrovías y Metrovías. Pérez y Rebón destacan que la decisión de reestatización no fue parte una estrategia generalizada sino, en cambio, “una táctica parcial y limitada frente a los desequilibrios del sistema” (Pérez & Rebón, 2016, pág. 92).

En ese mismo año, el Congreso nacional también aprobó la ley n° 27.132. Esta norma declaró “de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina la política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, la renovación y el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria y la incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a la modernización y a la eficiencia del sistema de transporte público ferroviario, con el objeto de garantizar la integración del territorio nacional y la conectividad del país, el desarrollo de las economías regionales con equidad social y la creación de empleo” (art. 1°). Mediante su art. 5°, se creó una nueva empresa estatal Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE), con el fin de articular y coordinar el funcionamiento de las restantes empresas del sector ferroviario: SOFSE, ADIFSE y Belgrano Cargos y Logística S.A. (que había sido creada por decreto n° 566/2013). La dirección y administración de esta nueva empresa quedó en manos de un directorio integrado por: a) un representante de la Secretaría de Transporte; b) el presidente de ADIFSE; c) el presidente de SOFSE; d) el presidente de Belgrano Cargos y Logística Sociedad Anónima; e) dos representantes de asociaciones sindicales, y; f) un representante de los usuarios. La creación de FASE, mediante la ley n° 27.132, surge como respuesta a la “promesa presidencial de

nacionalizar los ferrocarriles y reconstituir la difunta Ferrocarriles Argentinos” (Bertranou & Serafinoff, 2018, pág. 28).

Gráfico 5. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros en AMBA, 2015



Fuente: elaboración propia.

Como revela el gráfico 5°, para 2015, la configuración del sistema ferroviario era muy diferente al momento de creación de la CNRT. Mientras que en los años 90' todas las operadoras de los trenes de pasajeros del AMBA eran empresas privadas, 20 años después se destacaba un carácter mixto. También es central mencionar que tanto las operadoras privadas como estatales se sostenían con un 95% de sus recursos públicos, provenientes del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) (Daffonchio, 2023). Este mismo año, el decreto n° 110/2015 cesó la intervención de la CNRT, la cual había sido dispuesta en 2001 y prorrogada en diversas oportunidades hasta entonces. Mediante esta norma se procedió a normalizar la institución, pero, sin embargo, no se designaron los nuevos integrantes del directorio. Por el contrario, que se cambió completamente el organigrama de la CNRT. Particularmente, se sustituyó el artículo 10 de su Estatuto y se reemplazó la conducción colegiada de un directorio por otra a cargo de director ejecutivo con rango y jerarquía de Subsecretario, y un subdirector ejecutivo, ambos designados directamente por el Poder Ejecutivo. De esta manera, se quiso simular una normalización de la institución, pero continuó en manos de un

funcionario político designado por las autoridades de la Secretaría de Transporte, exactamente como ocurría con la intervención. Se desaprovechó la oportunidad de federalizar el directorio e incluir representantes de las provincias, así como también de realizar los ajustes necesarios para mejorar los “estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte” (Bertranou & Serafinoff, 2018, pág. 18). Con esta normalización del decreto n° 110/2015 también se extendieron las funciones de fiscalización y control del organismo a las operadoras ferroviarias estatales (art. 10° inciso e), se actualizó la estructura gerencial del organismo¹⁰ y se le quitó a la CNRT sus competencias relativas a la seguridad del transporte por vía férrea¹¹, en tanto se superponían con las que se le habían asignado, por ley, a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado.

En 2016 ya se encontraba en el gobierno la alianza Cambiemos (2015-2019), lo que implicó la toma del poder institucional de los sectores corporativos y retornó hacia una nueva oleada de neoliberalismo (Bologna Tistuzza & Danel, 2021). Ello representó un pasaje de un Estado garantista de derechos a un Estado que se utiliza como plataforma de los negocios del sector empresarial (García Delgado & Gradin, 2016). Este giro a la derecha en la orientación del gobierno (Trujillo, 2017; Cannon & Rangel, 2020) generaron una inmediata crisis económica y financiera (Hudson, 2018). Las medidas que se dispusieron para el sector ferroviario fueron de ajuste. Se cerraron 12 ramales ferroviarios (Télam, 2323) y se autorizó al ministro de Transporte, a disponer el “cierre de ramales ferroviarios y el levantamiento de vías y durmientes” (decreto n° 652/2017).

Por su parte, el Ministerio de Transporte aprobó la resolución n° 182/2016, por la cual se creó la Comisión Especial de Renegociación de Contratos, como la encargada de llevar adelante los procesos de renegociación de contratos (art. 1°), en virtud de la emergencia ferroviaria declarada en 2002 y aún vigente (Cortés, 2023). Hay que mencionar que esta comisión tampoco logró renegociar los contratos con las empresas privadas Metrovías y Ferrovías. Ello derivó a que se paralizara el plan de obras fijado en el contrato de concesión y se dispusiera únicamente un plan de emergencia para garantizar la prestación del servicio de pasajeros, a cargo de fondos del Estado nacional y los recaudados por un adicional en la tarifa (Comisión Especial de Renegociación de Contratos, 2017, págs. 5-6). Cuando, en 2017, vencían los

¹⁰ Dispuso que la secretaría ejecutiva del Consejo Consultivo de los Usuarios queda a cargo de la Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios.

¹¹ Estas facultadas encontraban originalmente establecidas en los incisos f) y k) del artículo 9° del Anexo I del decreto n° 1388/96.

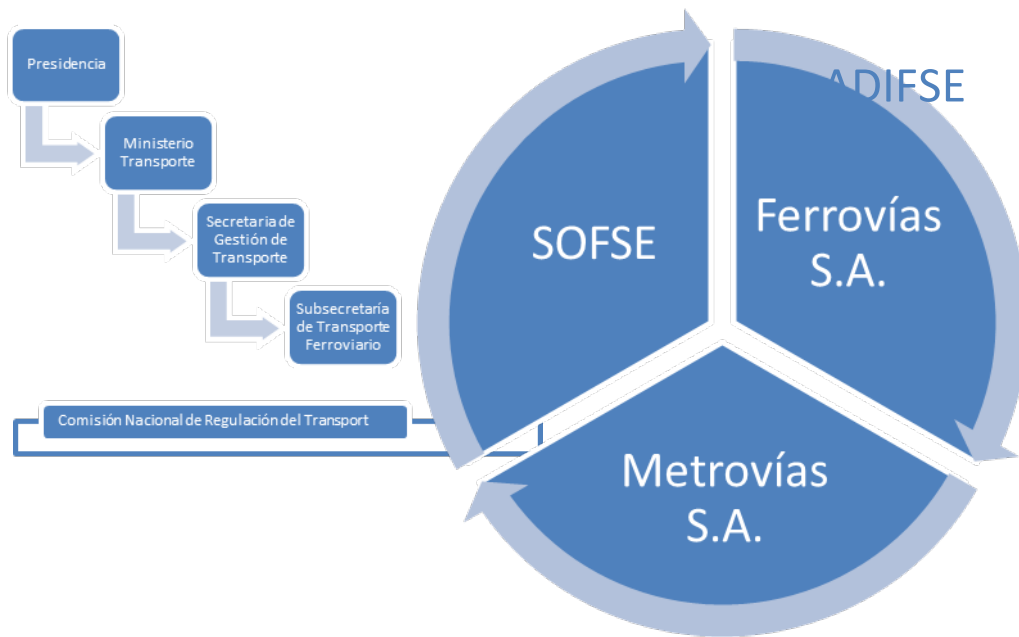
contratos de concesión de las líneas Belgrano norte y Urquiza, las únicas dos líneas que continuaban en manos privadas, el gobierno decidió darles continuidad en la operación a las empresas de forma excepcional, mediante prórrogas de 18 meses. La operación de la línea Urquiza fue prorrogada a manos de Metrovías en varias oportunidades, mediante resoluciones n° 1325/2017 y 60/2019. Lo mismo ocurrió con la línea Belgrano Norte por parte de la empresa Ferrovías, a través de resoluciones n° 1339/2017 y 359/2019. En junio de 2019, mediante decreto n° 423, se llamó a licitación pública nacional e internacional para “la operación y el mantenimiento de las líneas Urquiza y Belgrano norte” (art. 1°). Con esta iniciativa, se consolida la separación entre la operación y la infraestructura ferroviaria dispuesta en la ley n° 26.352. Ahora se busca concesionar la operación de los servicios pero que el Estado sostenga el plan de inversiones para la infraestructura (Cortés, 2023). Para el 2023, esta licitación no se había concluido, y se continuaron prorrogando la operación por parte de las empresas (resoluciones n° 76/2020, 77/2020, 187/2023 y 188/2023).

Respecto de la empresa FASE, se resolvió su desactivación. Durante todo el gobierno de Macri, esta empresa “no cumplió con ninguno de los objetivos y competencias que le fueron asignadas: no articuló, no integró y no consolidó ningún tipo de acción para poder coordinar el trabajo de todas las empresas ferroviarias” (Sindicatura General de la Nación, 2021). En el mismo sentido, en una entrevista, la gerenta de Gerenta de Coordinación Societaria en Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado precisó que, “entre 2016 y 2019, FASE no tuvo actividad. Recién en 2020 comenzó a cumplir su rol” (Daffonchio, 2023).

En el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), se creó un ministerio dedicado exclusivamente al transporte. A cargo de la Secretaría de Gestión del Transporte, se instituyeron tres subsecretarías: una de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante, otra de Transporte Automotor y la última de Transporte Ferroviario. La fiscalización de los transportes automotor y ferroviario continúa concentrado en la CNRT, organismo descentralizado de la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación. Por su parte, la operación de las líneas Urquiza y Belgrano norte fueron nuevamente prorrogadas y las empresas Ferrovías y Metrovías continúan operando los servicios sin tener contrato de concesión. La operadora SOFSE explota las otras 5 líneas de pasajeros del AMBA. Las tres empresas, tanto la estatal como las dos privadas, reciben subsidios del Estado para explotar los servicios ferroviarios, en una proporción equivalente al 95% del total de los gastos de operación (Daffonchio, 2023).

Las actividades del sector continúan separada verticalmente. La infraestructura y su plan de inversiones siguen a cargo de la empresa estatal ADIFSE.

Gráfico 6. Organigrama institucional de la operación ferroviaria de pasajeros en AMBA, 2022



Fuente: elaboración propia.

5. Capacidades estatales

A continuación, nos dedicaremos a analizar los cuatro componentes de la capacidad estatal de la CNRT: autonomía, legitimidad, organización e interdependencia (Bertranou, 2015), en relación con la accesibilidad en el transporte ferroviario.

El componente uno refiere al grado de autonomía o heteronomía del Estado. En segundo término, la legitimidad político-institucional que diversos actores institucionales y no gubernamentales le reconocen al organismo para desarrollar esas acciones. El segundo componente se relaciona con la organización y los medios de acción con que cuenta la unidad y, en particular a las características de las personas que trabajan en la organización, los recursos materiales, financieros y tecnológicos con los que cuentan, así también como a la infraestructura y equipamiento disponibles. El tercer componente se vincula con el capital de acción interorganizacional, es decir, con el capital social de acción interorganizacional de que dispone la unidad gubernamental. El cuarto y último componente refiere a las características del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización.

5.1 Autonomía institucional

Como dijimos previamente, en 2001 la CNRT fue intervenida, mediante decreto n° 454/2001, en virtud de las “falencias en la gestión del ente”. Esa intervención continuó por 14 años, hasta 2015, cuando el decreto n° 110 normalizó la institución. En esta oportunidad, no se recuperó el directorio como esquema de conducción. Por el contrario, se reemplazó la conducción colegiada de un directorio por otra a cargo de director ejecutivo, designado por el ministerio. En definitiva, el organismo ha continuado, hasta el presente, con autonomía institucional restringida, por la dependencia de sus autoridades del poder político. Afianzando aún más este argumento, Gordillo resalta la importancia de la independencia de los entes reguladores porque “la experiencia ha demostrado que el poder político es no pocas veces incapaz de sustraerse a las tendencias de sacrificar los objetivos a largo plazo, en aras de las metas diarias de la política,” por lo cual son indispensables garantías tales como la inamovilidad en los cargos del ente de contralor (Gordillo, 2014, págs. XV-6). Esta estabilidad del permitiría alejar la posible manipulación de las decisiones del organismo según los vientos políticos (Bologna Tistuzza, 2020).

En el mismo sentido, Gordillo resalta la importancia de que la autoridad reguladora esté dotada de preparación técnica, independencia política y legitimación democrática. Y que esta legitimación democrática, precisamente, viene del sistema de designación, que debe serlo por concurso (Gordillo, 2014, págs. XV-7). Esto no ocurrió nunca en la CNRT. El actual director ejecutivo, como todos los interventores a lo largo de su historia, ha sido designado directamente por el Ministerio de Transporte, cartera que también maneja y dirige la empresa SOSFE. Tanto Martín Marinucci¹² (Presidente y Director de SOSFE desde enero de 2020), José Ramón Arteaga¹³ (Director Ejecutivo de la CNRT), como Diego Giuliano¹⁴ (Ministro de Transporte) pertenecen al mismo

¹² En 2008, Marinucci trabajó en la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio de Salud de la Nación. En 2009, fue designado como vocal del Consejo de Administración del Hospital de Alta Complejidad “El Cruce”. Entre 2010 y 2011, fue director regional del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA). Entre 2012 y 2013, se desempeñó como asesor en el Senado de la Nación, hasta que fue electo concejal de Morón (2013-2017). Finalmente, entre 2017 y 2019, fue director del Organismo de Control de la Energía Eléctrica de la provincia de Buenos Aires, previamente a ser designado como titular de la empresa OSFE (Marinucci, 2023).

¹³ Arteaga fue delegado municipal en La Plata a fines de los 90°. En 2001, fue electo concejal de esa ciudad, cargo para el que fue reelegido en tres oportunidades, en 2005, 2009 y 2013. En 2020, fue designado como titular de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (Arteaga, 2023).

¹⁴ Giuliano ejerció como delegado del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la provincia de Santa Fe en el año 2002. Luego entre 2005-2009 se desempeñó como Secretario Parlamentario de la Cámara de Diputados de Santa Fe y, entre el 2005-2009, ocupó el cargo de Secretario Legislativo de la Cámara de Senadores de la Provincia. Entre 2009 y 2013 fue concejal de la ciudad de Rosario. En 2019, fue designado como Subsecretario de Innovación

partido político, el Frente Renovador. Los tres fueron designados en sus cargos por su pertenencia a esta fuerza política y ninguno tenía experiencia profesional o técnica en el sector de transporte antes de que asuma este gobierno, en diciembre de 2019.

En definitiva, la débil autonomía en el organismo de control del transporte contradice el propio principio de constitucional que sostiene que quien legisla no ejecuta ni juzga de la ley, el que la ejecuta no la dicta ni juzga de ella y el que la juzga no la dicta ni ejecuta; idea que se complementa e integra con el principio de que el que concede u otorga un monopolio no debe ser el que lo controle, elemento central de la función de control (Gordillo, 2014). Sobre este punto, desde FASE no consideran que la organización actual de la CNRT esté afectando su independencia. Por otro lado, el Gerente de Fiscalización de Gestión Ferroviaria sostuvo que le resultaba “raro” que el órgano de control dependa del mismo ministro del que depende la empresa operadora (Cortés, 2023). Por su parte, el Gerente de Fiscalización Técnica Ferroviaria expresó que el organismo sí debería “tener mayor autonomía, por la independencia de las decisiones” (Faggiani, 2023)

En definitiva, en este organismo se reproduce lo que varios autores detectan en las agencias especializadas en Argentina: sus autoridades son “muy cercanas y dependientes de las autoridades políticas” (Chudnovsky y otros, 2018, pág. 80; Oszlak, 2001). Por ello, se encuentra debilitado el principio de la “división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, que nuestra Constitución perfecciona” (Gordillo, 1993) y cuya dinámica es denominada por O’Donnell como *accountability* horizontal.

5.2 Organización

El segundo componente de la capacidad estatal se relaciona con la organización y los medios de acción con que cuenta la unidad y, en particular a las características de las personas que trabajan en la organización. Sobre esta cuestión, se reconocen como principales fortalezas de este organismo “la aceptable calidad y experiencia de sus técnicos y profesionales” y, como principal debilidad, “la insuficiencia de tecnología de apoyo para la función de control” (Barbero & Bertranou, 2014, pág. 220). En el mismo sentido, el Director de Accesibilidad del Transporte del Ministerio de Transporte destaca que “la falta de personal especializado y medios técnicos dificultan su tarea” (la de la CNRT) (Güerci, 2023).

Institucional y Política de la Provincia de Santa Fe, cargo que ejerció hasta 2020, cuando recibió el cargo de Subdirector Ejecutivo de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Este último cargo lo ejerció hasta 2022, cuando fue designado ministro (Giuliano, 2023).

A continuación, pondremos la atención en las cuestiones relacionadas al empleo público (estabilidad, ingreso, carrera, principios rectores) que se configuran directamente la institucionalidad formal de una institución (Iacoviello & Chudnovsky, 2015).

Las competencias y tareas de la CNRT han sido definidas en su Estatuto, aprobado por decreto n° 1388/1996. Su actual estructura organizativa ha sido aprobada mediante decisión administrativa n° 832/2019, la cual configura el trabajo del organismo en nueve gerencias (Calidad y prestación de servicios, Fiscalización de permisos del transporte automotor, Fiscalización del transporte automotor, Fiscalización técnica automotor, Servicios de tecnología de la información, Administración y recursos humanos, Asuntos legales y jurídicos, Fiscalización técnica ferroviaria y Fiscalización de gestión ferroviaria).

El propio decreto n° 1388/1996 establece que el organismo se rige “en su relación con el personal, por las prescripciones contenidas en la Ley N° 20.774 de Contrato de Trabajo” (art. 3°). Lo mismo se ratifica en el Estatuto; en su art. 2°, se determina que la CNRT “se regirá en su relación con el personal por las prescripciones contenidas en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744” y en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (decreto n° 1388/1996).

Ante una solicitud de información pública referida al personal del organismo, la CNRT nos informó que, para fines de 2022, contaba con 1215 personas trabajadoras: 323 con contrato a plazo fijo, 879 por tiempo indeterminado, seis contratadas en base al decreto 1109/2017, dos en el régimen de autoridades superiores, cuatro en régimen de pasantías y una empleada en función de resolución SIGEN n° 142/2020 (Blogna Tistuzza, Recursos Humanos de la CNRT, 2023).

En primer lugar, es importante tener en cuenta que el CCT aprobado por decreto n° 214/2006 precisa que la CNRT no queda alcanzada por el principio de “estabilidad en la relación de empleo” por regirse por la Ley de Contrato de Trabajo (Anexo I, artículo 16, inciso c). Por lo tanto, cualquier trabajadora o trabajador del organismo puede ser desvinculado por decisión del Director Ejecutivo, quien tiene a su cargo “nombrar, contratar, remover, sancionar y dirigir el personal” (Estatuto, art. 13, inciso e).

En Argentina, en todos los casos, el personal de los entes está encuadrado dentro de la Ley de Contratos de Trabajo, por lo cual no le son aplicables las normas laborales que rigen para el personal permanente de la Administración Pública. A diferencia de éste, no gozan de estabilidad en sus cargos. Esta condición, si bien permite evitar problemas característicos de la función pública derivados de la inamovilidad de los

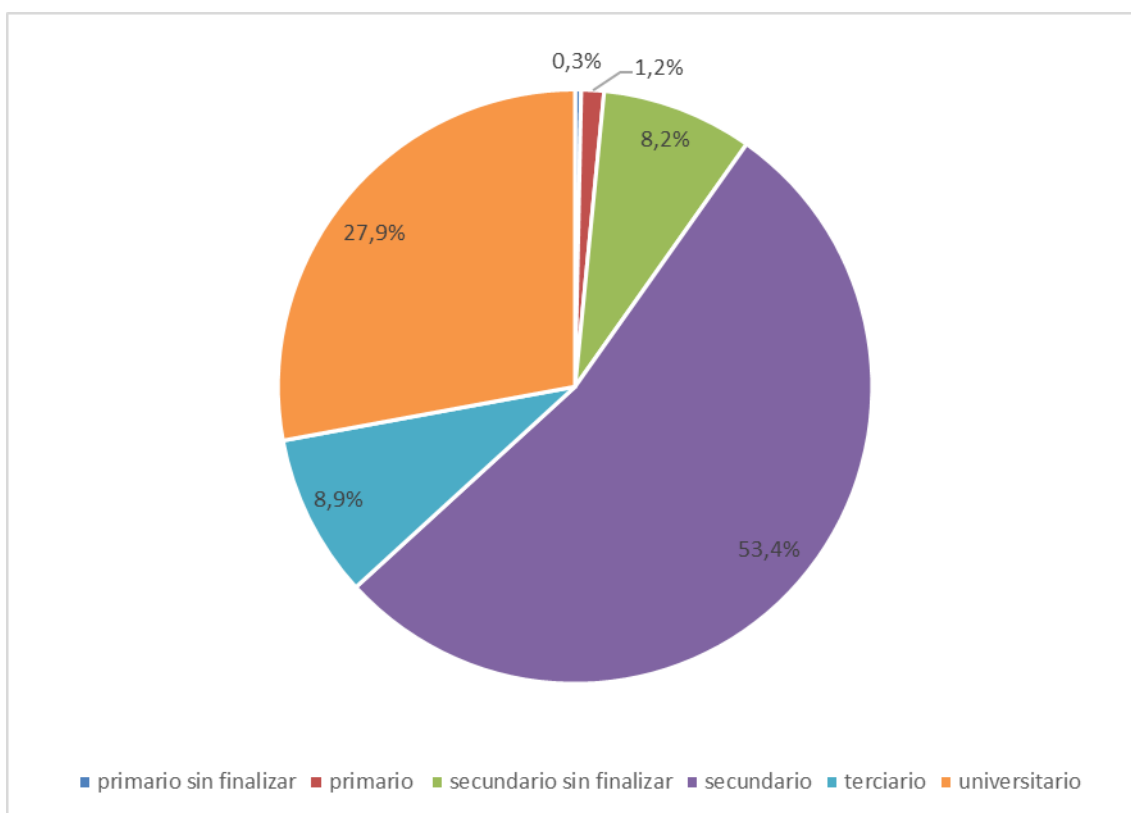
funcionarios, podría restringir la libertad de acción en el ejercicio del control, frente a la amenaza de despido. Por otra parte, este tipo de relación laboral impide la implantación de una carrera administrativa formalizada, especialmente por la dificultad para desarrollar políticas de capacitación sistemáticas (Oszlak, 2002, pág. 33). Sobre este punto, Cortés considera que “la ley de empleo público no necesariamente ofrece un régimen mejor que el privado” y que le preocupa la inestabilidad laboral en el organismo. También destaca que es necesario que se avance la regulación para tener “una mejor carrera, con mayor distinción y valoración de los cuadros técnicos” y alcanzar las escalas salariales que tienen los demás actores del sistema ferroviario, como la empresa FASE (Cortés, 2023). Por su parte, Faggiani explica que la regulación normativa en la CNRT produce “desánimo y falta de incentivos” porque en las empresas ferroviarias ganan el doble. En particular, propone desarrollar una política para que el organismo pueda “retener a su gente” y estructurar una “carrera” (Faggiani, 2023).

En segundo lugar, consideramos pertinente mencionar que se registran personas con largas trayectorias laborales dentro del organismo (Bertranou, 2022). Sin embargo, esas trayectorias se lograron a pesar de la precariedad laboral. No hay personal permanente en el organismo, no se puede desarrollar una carrera administrativa, como sí ocurriría si en la CNRT regiría la Ley de Empleo Público (ley n° 25.164). Esta norma reconoce como personal permanente a aquel que ingresa por “mecanismos de selección”, en base a los principios de transparencia, publicidad y mérito y se somete a la evaluación de “eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes” (art. 8°). En la CNRT, no rige esta ley n° 25.164, sino la ley de empleo privado, n° 20.744.

En tercer lugar, es necesario destacar que, como discrecionalmente una persona trabajadora puede ser echada, también puede ser contratada. Como sostiene Bertranou, el principal problema con el plantel de personas se debe a las “prácticas de reclutamiento, gestión y carrera. No hay concursos en el organismo, así como tampoco prácticas transparentes de reclutamiento” (Bertranou, 2022, pág. 99). Ante otra solicitud de información pública con el fin de indagar la cantidad de cargos que fueron cubiertos por procesos abiertos de selección en el organismo, se respondió que de acuerdo con “los registros obrantes en esta Comisión, no se registran concursos de antecedentes, méritos y aptitudes de personal” (Bologna Tistuzza, 2023).

La información provista por la CNRT confirma que sólo un 27,9% del personal tiene estudios universitarios completos y un 8,9% estudios terciarios terminados. Se destaca que el 53,4% de quienes trabajan en la comisión apenas ha logrado terminar sus estudios secundarios. También llama la atención que un 8,2% de las personas que trabajan en la CNRT no terminó el secundario, el 1,2% pudo terminar únicamente el nivel primario. Y, finalmente, se registra un 0,3% que ni siquiera terminó este nivel. A continuación, presentamos el gráfico 1 para visualizar estos datos.

Gráfico 7. Nivel educativo alcanzado del personal de la CNRT, para 2022.



Fuente: elaboración propia.

En términos generales, la distribución interna de las funciones y su estructura organizacional se caracteriza por su alto nivel de fragmentación institucional (Bertranou, 2022). En relación con la temática particular de este trabajo, sobre el cumplimiento de la normativa de accesibilidad en las líneas de trenes del AMBA, adquieren relevancia especial dos de las nueve gerencias, la de Fiscalización de gestión ferroviaria y la de Fiscalización técnica ferroviaria. Mientras que la primera atiende los asuntos relativos a la calidad y servicio, la segunda se ocupa de los de

seguridad. El nivel de coordinación entre ambas gerencias no es el adecuado. “Si bien sus materias de fiscalización son diferentes, no se comparten criterios de actuación ni tampoco se integran los elementos de juicio recogidos para tener una perspectiva integrada del desempeño de un operador” (Bertranou, 2022, pág. 100).

La gerencia de Fiscalización técnica ferroviaria tiene como responsabilidad primaria “fiscalizar la actividad técnica de las empresas ferroviarias, verificando el cumplimiento de las normas técnicas vigentes, tanto en la infraestructura y el material rodante como en las prácticas operativas” (decisión administrativa n° 832/2019, anexo II). Cuenta con tres subgerencias (Fiscalización de infraestructura, Fiscalización de material rodante y habilitaciones y Fiscalización de procesos operacionales), en las que trabajan 69 personas. De este total, 60 fueron contratadas por tiempo indeterminado y las restantes nueve por contrato a plazo fijo. Del total de 69, 27 personas tienen el secundario terminado (39%), 2 el secundario sin finalizar (3%), 15 cuentan con título terciario (21,7%) y 25 terminaron una carrera universitaria (36,2%) (Bologna Tistuzza, 2023).

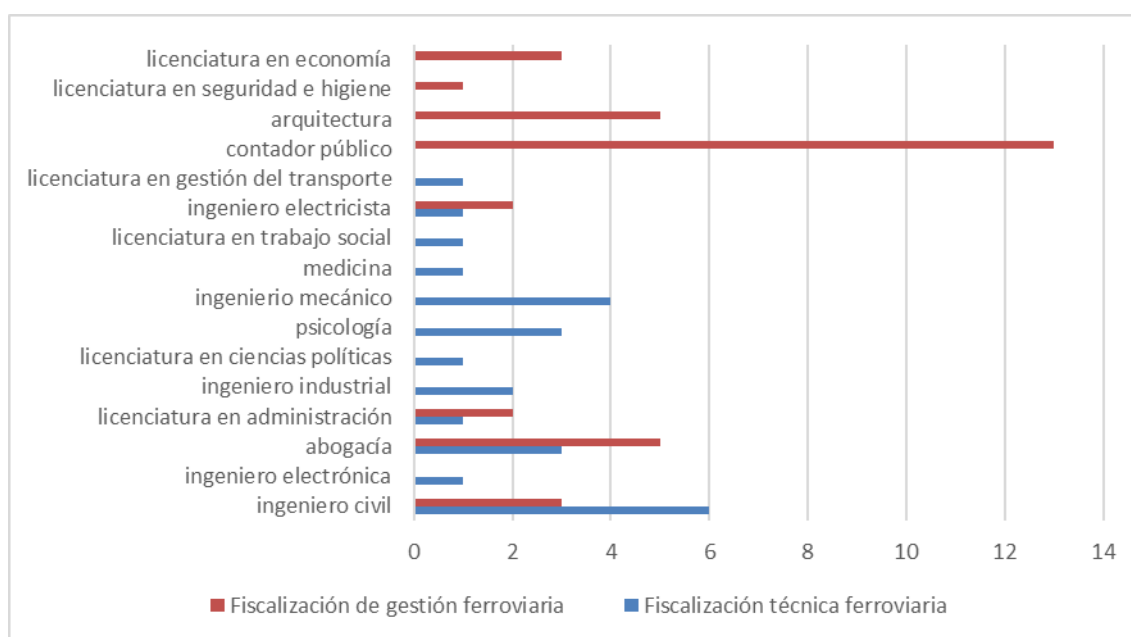
La gerencia de Fiscalización de gestión ferroviaria tiene la misión de “entender en la fiscalización de las actividades relativas a las empresas y operadores ferroviarios, con excepción de los aspectos técnicos” y “proponer las sanciones y penalidades a las empresas ferroviarias ante incumplimientos contractuales y a la normativa vigente en materia de gestión ferroviaria” (decisión administrativa n° 832/2019, anexo II). Cuenta también con tres subgerencias (Fiscalización de gestión de servicios de larga distancia, Fiscalización de gestión de servicios metropolitanos y Fiscalización de inversiones), en las que trabajan 109 personas. De este total, 105 fueron contratadas por tiempo indeterminado y las restantes cuatro por contrato a plazo fijo. Del total de 109, 56 personas tienen el secundario terminado (51,3%), 8 el secundario sin finalizar (7,3%), 9 cuentan con título terciario (8,2%) y 34 terminaron una carrera universitaria (31,2%) (Bologna Tistuzza, Recursos Humanos de la CNRT, 2023).

En términos generales, estos datos confirman que la dotación de personal es dispar y afecta en particular a la gerencia de Fiscalización Técnica (Bertranou, 2022, pág. 99). Al respecto, Faggiani informó que inició un expediente para solicitar la autorización a la Jefatura de Gabinete para duplicar el personal para esa área (Faggiani, 2023).

Otro dato relevante es el área profesional de quienes trabajan en estas dos gerencias y cuentan con una carrera universitaria. En la gerencia de Fiscalización de gestión ferroviaria, la mayor cantidad de profesionales cuenta con título de contador público (13 personas), seguido de arquitectura y abogacía (cinco personas cada una). Hay

tres personas que se recibieron de la carrera de ingeniería civil y otras tres de la licenciatura en economía. En la gerencia de Fiscalización técnica ferroviaria, los perfiles son diferentes. Se destacan los ingenieros civiles como la profesiones más preponderante (seis personas) y los ingenieros mecánicos (cinco personas) (Blogna Tistuzza, 2023). En el siguiente gráfico, presentamos estos datos con mayor claridad.

Gráfico 8. Profesiones del personal con título universitario de las gerencias de Fiscalización de gestión ferroviaria y de Fiscalización técnica ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, año 2022.



Fuente: elaboración propia.

Las características de la regulación del empleo en la CNRT y la baja profesionalización de su personal se relacionan con una burocracia clientelar (Iacoviello & Zuvanic, 2005), compuesta por funcionarios cuyo ingreso suele deberse a motivos relacionados con la lealtad política, por sobre las capacidades técnicas y su labor en las organizaciones públicas tiene, habitualmente, un carácter temporal. Esta baja profesionalización de la burocracia estatal es un aspecto clave no solo para la generación de capacidad estatal (Acuña & Chudnovsky, 2017), sino también para el fortalecimiento de las instituciones democráticas (Mazzuca & Munck, 2020).

Por último, a diferencia de los demás organismos, la CNRT prácticamente no dispone de fondos propios para ejercer su misión, pese a que recibe una porción menor de la tasa de fiscalización del transporte automotor (Oszlak y otros, 2000, pág. 54). Para el

año 2023, según ley n° 27.701, la CNRT estima recaudar \$343.005.448 en concepto de esta tasa de fiscalización, sobre un total de recursos anuales de \$6.464.069.600 (Oficina Nacional de Presupuesto, 2023). Es decir, que sólo el 5,3% de sus recursos provienen de ingresos propios, y depende de que el Estado le remita el 94,7% restante.

5.3 Legitimidad

Este componente es el más complejo en virtud de que no observable. Refiere a la creencia en la validez de las competencias asignadas a la organización estatal y al grado de aceptación de su autoridad, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas (Weber, 1964).

Bertranou explica que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte posee una legitimidad consolidada en el ámbito del autotransporte, pero no así en el ámbito ferroviario (Bertranou, 2022). Este autor precisa que las áreas de control de servicios y de calidad han sido -históricamente- reconocidas por las empresas privadas que obtuvieron la concesión de las líneas de trenes de pasajeros. Sin embargo, con la transformación del sector entre 2013 y 2015 (cuando la empresa estatal comienza a operar los servicios que estaban concesionados), la legitimidad del organismo comenzó a ser cuestionada. En concreto, SOFSE impugnó la jurisdicción de la CNRT sobre sus operaciones, aduciendo que sólo fue creada para fiscalizar concesionarios privados. Esta cuestión ha adquirido en los últimos años facetas preocupantes. El 31 de julio de 2017, la SOF interpuso un recurso de reconsideración con alzada en subsidio contra la Resolución CNRT N° 827/2017, que imponía a la primera la sanción de “llamado de atención”, por deficiencias en la prestación de un servicio de larga distancia. Lo importante de este recurso no es la argumentación sobre la falta de mérito del caso, sino el insólito planteo de inconstitucionalidad de la resolución del Ministerio de Interior y Transporte N° 2210/2015, que tipifica las sanciones que puede aplicar la CNRT a operadores públicos (Fanelli & Tommasi, 2014; Bertranou, 2019; Bertranou, 2022). Esta situación refleja que las competencias legales de fiscalización de la CNRT son discutidas por parte de la misma operadora estatal (Bertranou, 2022, pág. 98).

La respuesta de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte fue confirmar la sanción “no pecuniaria”, en los términos del artículo 42 de la Constitución y el artículo 17 de la ley n° 26.352. Esta última norma establece que “el Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario a cargo” de la Comisión

Nacional de Regulación del Transporte. Asimismo, el organismo “sigue siendo el destino de reclamos de los usuarios por deficiencias en los servicios, además de las propias empresas, y sigue teniendo la consideración de las autoridades públicas sobre todo en lo concerniente a cuestiones de seguridad” (Bertranou, 2022, pág. 97).

5.4 Interdependencia

La interdependencia comprende el capital social de acción interorganizacional que dispone la organización unitaria para relacionarse “con otras organizaciones estatales o con organizaciones sociales o no estatales” (Bertranou, 2022, pág. 92). En nuestro caso en estudio, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte suele actuar de manera autorreferenciada (Bertranou, 2022, pág. 101). Sin embargo, ha logrado erigirse como la principal referencia de conocimiento sobre el transporte terrestre de jurisdicción nacional. Por ello, el Ministerio de Transporte le ha delegado gestiones y le ha requerido aportes para la elaboración de nuevas regulaciones, como la Directiva de Seguridad Operacional, aprobada por resolución n° 170/2018 (Bertranou, 2022).

Respecto del ámbito ferroviario, Bertranou expone que existe una incipiente relación con el resto de los actores, pero con desconfianza y una “falta de una visión común sobre el servicio” (Bertranou, 2022, pág. 102).

Desde el año 2020, la CNRT ha comenzado a trabajar cooperativamente con la Agencia Nacional de Discapacidad. Por entonces, firmaron un convenio “para coordinar y reforzar las acciones conjuntas para la protección y mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, y garantizar que se cumplan sus derechos en los servicios de transporte que utilicen” (Comisión Nacional de Regulación del Transporte, 2020). En 2021, el trabajo en conjunto se materializó en un nuevo convenio, pero esta específico para “entrega e instalación de tótems digitales en el predio Ramsay de la institución para que las personas con discapacidad puedan gestionar la reserva de sus pasajes” (Comisión Nacional de Regulación del Transporte, 2021).

Es importante tener presente que existen o han existido cuatro espacios institucionales donde participa la CNRT con otros actores y podrían coordinar el trabajo sobre accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros.

En primer lugar, la CNRT se relaciona con las asociaciones de usuarios y consumidores, desde 2015, a través del Consejo Consultivo de los Usuarios. Este está integrado por los representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores, que permite canalizar inquietudes y observaciones sobre temas atinentes al transporte automotor y ferroviario correspondientes a la competencia de la CNRT (resolución n°

175/2015). A continuación, sintetizamos los temas debatidos en las asambleas de este consejo, durante 2022.

Tabla 2. Temas discutidos en las asambleas del Consejo del Consejo Consultivo de los Usuarios de la CNRT, durante 2022.

Fecha de asamblea	Temas de discusión
23 de marzo	Conversan sobre los requisitos formales que deben presentar las organizaciones para la designación de sus representantes ante el Consejo.
27 de abril	Se analizan: 1) las dificultades existentes con el sistema de reserva de pasajes por discapacidad para el transporte automotor; y, 2) controles a los choferes de los micros de larga distancia.
26 de mayo	Se conversa sobre modificaciones que recibió el Estatuto de la FASE y la continuidad de los directores de esta empresa. Posteriormente, una invitada expone sobre el sistema de búsqueda de pasajeros en el transporte automotor y cómo se utiliza para la lucha contra la trata de personas.
4 de julio	Se hace una presentación sobre el operativo de fiscalización del transporte previsto para el receso invernal. La CNRT informa sobre las tareas de fiscalización que realizó durante el primer semestre de 2022.
27 de julio	CNRT presenta los requisitos establecidos para la emisión de un pasaje de micro interjurisdiccional, las pautas para solicitar su devolución y cómo proceder ante el extravío de equipajes.
13 de septiembre	Representante de ANDIS comenta sobre el proyecto de ley que se está discutiendo en el Congreso para modificar la vigencia del Certificado Único de Discapacidad. Posteriormente, se debate sobre la importancia del Símbolo Internacional de Acceso y la forma de obtenerlo.
28 de octubre	CNRT muestra el mecanismo para la adquisición de pasajes de trenes de larga distancia de jurisdicción nacional.
30 de noviembre	El Ministerio de Transporte informe sobre los dispositivos de

	fiscalización del transporte automotor que se implementarán en el verano.
26 de diciembre	Representante de CNRT expone datos sobre el funcionamiento del Centro de Atención al Ciudadano, los medios de comunicación con los que cuenta y del Centro de Reserva de Pasajes.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de reunión del Consejo Consultivo de los Usuarios – CNRT (Bologna Tistuzza, Consejo Consultivo de los Usuarios - CNRT, 2023).

Como revela el cuadro 2, la falta de accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros no fue un tema de discusión o debate dentro del Consejo Consultivo de los Usuarios, durante todo 2022. También, me parece relevante destacar que de este consejo no participa ninguna asociación de personas con discapacidad o dedicada a la temática de accesibilidad.

En segundo lugar, la empresa FASE creó, el 29 de mayo de 2020, una mesa de accesibilidad para debatir con distintos actores cómo establecer procedimientos específicos para la adecuación de la infraestructura de las estaciones ferroviarias al cumplimiento de las normas para el acceso y desplazamiento de personas con discapacidad, “ello con la finalidad de mejorar la articulación de las empresas estatales ferroviarias y el órgano de control”. Esta mesa está integrada por Trenes Argentinas Operaciones, Trenes Argentinos Infraestructura, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la Subsecretaria de Transporte Ferroviario y los representantes de usuarios y consumidores (Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, 2022). La coordinadora general y comunicación de la Fundación Rumbos nos explicó que, en el año 2020, su institución fue invitada a participar de esta mesa de trabajo. En ese espacio, ella pudo plantear la importancia de trabajar con el entorno de las estaciones en algunas zonas de AMBA y priorizar la instalación de rampas en ambas puntas de andén (García Rizzo, 2023). Por su parte, la coordinadora de políticas públicas de esta misma organización destacó que no tuvieron una devolución por parte de las empresas ferroviarias y no fueron invitadas nuevamente a la mesa (Rodríguez Romero, 2023).

Durante el año 2022, en esta tema de accesibilidad se realizaron 7 reuniones de trabajo. En particular, en la reunión del 8 de junio se resolvió avanzar en la redacción y contenido de un proyecto de resolución, proponiendo la creación de una comisión ad

hoc para el relevamiento de las estaciones que se encuentran en obra y requieren de intervenciones en pos de garantizar la accesibilidad (Bologna Tistuzza, Mesa de Trabajo de Accesibilidad de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, 2023). Este nuevo espacio, que estaría integrado por FASE, la CNRT y la ANDIS, aún para mayo de 2023 no había sido creado por el Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, es importante considerar que, mediante decreto n° 914/1997, se creó el Comité de Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 modificados por la Ley N° 24.314 (CAC). Este órgano se constituyó con la participación de la CNRT, el Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte de la Universidad Nacional de Buenos Aires (CIBAUT) y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), para controlar y verificar *per se* la presencia de las barreras arquitectónicas en todos los ámbitos, incluyendo el transporte. Cuando, en 2017, la CONADIS fue transformada en la Agencia Nacional de Discapacidad, a través del decreto n° 698, no quedó establecida la continuidad de la ANDIS en el CAC (Fundación Rumbos, 2022). En el informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elaborado por organizaciones de la sociedad civil, se denunció esta situación como un problema a resolver (REDI y otros, 2023). Sobre este punto, desde la Dirección Nacional de Políticas y Regulación de Servicios de la ANDIS, nos confirmaron que la ANDIS quedó sin autorización legal para continuar participando del CAC y que se está impulsando un decreto para resolver la cuestión (Ordoñez, 2023).

En cuarto y último lugar, en 1987, el decreto n° 1101 creó un comité técnica en la órbita de la CONADIS. Este comité, integrado por varios ministerios y organismos de la Administración Pública, tuvo la tarea de proveer “información periódica sobre la situación real de los servicios brindados a las personas discapacitadas” (arts. 7-8). En 2017, cuando la CONADIS es transformada en la Agencia, se establece la continuidad de diversas estructuras organizativas, incluyendo el comité técnico (decreto n° 868/17). En 2021, mediante decreto n° 746, el comité técnico fue reemplazado por el gabinete nacional para la transversalización de las políticas en discapacidad. Este nuevo órgano está integrado por los o las titulares de los Ministerios y por los o las titulares de la ANDIS, de ANSES, del INDEC, del INADI, de la AFIP y del PAMI (decreto n° 746/2021, art. 2°). La CNRT no está incluida en este gabinete (Ordoñez, 2023) y no existe registro de que este cuerpo se haya reunido alguna vez desde su creación.

Por último, es importante mencionar la CNRT no ha desarrollado una cooperación con las cámaras del sector, una colaboración necesaria para asegurar el cumplimiento de los socios (Bertranou, 2022, pág. 102).

6. Función de control

La función de control implica verificar, constatar, comprobar, confrontar, cotejar, revisar, examinar, fiscalizar, supervisar, o sea, una tarea de inspección, de intervención. En otras palabras, se trata de comprobar si se respetó el límite, si se observó con el mandato, si se cumplió con la disposición normativa (Díaz Ricci, 2014). Es por ello, que la “función de control se realiza sobre un parámetro preexistente”, determinado con anterioridad. El concepto de control contiene tres elementos: 1) que haya una diferenciación subjetiva entre controlante y controlado; 2) que exista una norma referencial de origen heterónimo, o sea, dispuesta por un tercero ajeno al controlante, que sirve de parámetro para que se constate o compruebe si el acto controlado ha cumplimentado con dicha norma o disposición; y 3) que se produzca corrección o sanción en caso de inobservancia o incumplimiento del acto controlado (Díaz Ricci, 2021). Para dar respuesta cómo la CNRT cumplía con estos tres elementos para el año 2022, primero debemos tener en consideración que la situación del sistema ferroviario ha variado a lo largo del tiempo.

Con todos estos antecedentes, ahora podemos precisar cómo se reflejan los tres elementos de la función de control en el ente de control del transporte de Argentina. Recordemos que ellos son: 1) que haya una diferenciación subjetiva entre controlante y controlado; 2) que exista una norma referencial de origen heterónimo, o sea, dispuesta por un tercero ajeno al controlante, que sirve de parámetro para que se constate o compruebe si el acto controlado ha cumplimentado con dicha norma o disposición; y 3) que se produzca corrección o sanción en caso de inobservancia o incumplimiento del acto controlado (Díaz Ricci, 2021).

PUNTO PRIMERO. Es clara la diferenciación subjetiva entre la CNRT y las empresas concesionarias de servicios ferroviarios, que para 2022 sólo eran dos en el AMBA (Ferrovías y Metrovías, operadoras de líneas Urquiza y Belgrano Norte). Esta diferenciación es bastante más difusa para la operadora de las líneas Roca, Mitre, Sarmiento, Belgrano Sur y San Martín, la empresa estatal SOFSE. Como explicamos previamente, la CNRT tiene una autonomía muy débil y existe una dependencia política directa de sus autoridades y las de la empresa estatal. En conclusión, la diferenciación subjetiva es clara con las empresas concesionarias, pero frágil con la empresa OSFE.

PUNTO SEGUNDO. Existe una norma referencial de origen heterónomo, que sirve de parámetro para que se compruebe su cumplimentación. En concreto, sobre la accesibilidad en el transporte, el Congreso nacional aprobó la ley n° 24.314, la que establece los criterios generales. Posteriormente, el decreto reglamentario n° 914/1997 determinó con precisión las condiciones y dispositivos para hacer operativa esa accesibilidad en el transporte público en general, y en el ferroviario en particular.

La competencia de fiscalización fue perfeccionada con la resolución del Ministerio de Interior y Transporte n° 2210/2015 (Bertranou, 2022, pág. 88). Allí se precisaron los criterios mínimos de fiscalización y control que debía seguir la CNRT; en el punto 10°, se delegó el control de “incumplimientos a la normativa vigente” (Anexo II). Posteriormente, la resolución CNRT n° 1367/2016 aprobó los “indicadores de calidad y prestación de servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires” (Blogna Tistuzza, 2023). Estos indicadores contemplan la evaluación del estado de las estaciones y exige que se contemplen los elementos de accesibilidad, como las rampas, ascensores, baños accesibles y apoyos isquiáticos (Anexo II, Indicador de Conservación de Estaciones). En función de estos criterios es que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte realiza sus informes anuales de accesibilidad en el transporte ferroviario (Blogna Tistuzza, 2023).

En el caso de las empresas privadas, concesionarias de las líneas Urquiza y Belgrano Norte, debemos indagar en los contratos de concesión y sus anexos. En el firmado con la empresa Ferrovías, la obligación de cumplir con la normativa de accesibilidad fue incorporada mediante Anexo IV, adjunto “f” (Blogna Tistuzza, 2023). En el caso de la empresa Metrovías, este compromiso fue incorporado como adenda al decreto n° 393/1999. Como anticipamos previamente, estas obligaciones contractuales fueron suspendidas por el DNU n° 2075/2002 y supeditadas a una futura renegociación contractual que nunca ocurrió. Para el año 2022, las empresas privadas continuaban operando los servicios de forma precaria, a la espera de la concreción de una nueva licitación, pero sin la obligación de cumplir con la normativa de accesibilidad, en tanto la infraestructura de todas las líneas ferroviarias del AMBA está en manos de ADIFSE.

PUNTO TERCERO. Como anticipamos previamente, a diferencia de lo que ocurre con el Ente Nacional Regulador del Gas o el Ente Nacional Regulador de la Electricidad que tiene a cargo la regulación y el control de los servicios públicos concesionados, en el transporte tenemos estas dos competencias separadas. Por un lado, la regulación permaneció en manos del Ministerio de Transporte, mientras que el control y

fiscalización de las empresas privadas concesionarias de las líneas ferroviarias fue delegada en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (Faggiani, 2023).

En los contratos de concesión, sus anexos y en los pliegos de condiciones particulares se establecieron los regímenes de penalidades a que estarán sujetos los concesionarios por los incumplimientos a dichas normas. En lo que se refiere específicamente a las concesiones ferroviarias de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, el pliego de bases y condiciones generales, en su Apartado 2 (Principios Generales que regirán el Otorgamiento de las Concesiones), estableció que en las condiciones particulares de la licitación se fijaría un conjunto de estándares para la calificación del desempeño del servicio que deberán alcanzar los concesionarios. En consecuencia, la CNRT ha contado con plena facultad para fiscalizar la calidad del servicio y las condiciones de los activos cedidos en concesión, en tanto “las concesionarias tienen obligaciones contractuales en materia de servicios y mantenimiento” (Barbero & Bertranou, 2014, pág. 220). En estas condiciones contractuales, los componentes de la accesibilidad fueron incorporados mediante adendas, como explicamos anteriormente, y estuvieron vigentes hasta 2017, cuando vencieron las concesiones (Cortés, 2023).

La fragilidad del sistema legal en el sector ferroviario queda ilustrada cuando indagamos en ¿cuáles serían las sanciones ante incumplimientos de la normativa de accesibilidad? La respuesta a esta pregunta nos permitirá conocer si están dadas las condiciones para el *enforcement*, una corrección o sanción en caso de inobservancia o incumplimiento del acto controlado (Hernández Quiñones, 2011, pág. 26).

Es importante señalar que hasta el año 2010, la normativa que determinaba los “incumplimientos contractuales que pudieren dar lugar a la aplicación de sanciones”, “el nivel de gravedad de incumplimientos contractuales” y las multas eran definidas por las resoluciones n° 23 y 25/1993 de la ex Comisión Nacional de Transporte Ferroviario. En estas normas se establecían multas dinerarias para las operadoras privadas que incumplieran con los pliegos de las concesiones, obligaciones que fueron suspendidas por la emergencia en el transporte, declarada en 2002. Igualmente, aunque no se hubiera dictado esa suspensión, el régimen legal no contemplaban sanción para la inobservancia de la normativa de accesibilidad física.

En 2010, mediante resolución n° 608/2010, la CNRT reemplazó el régimen de aplicación de sanciones, destinándolo sólo a las empresas concesionarias de transporte público y no para las operadoras estatales, como SOFSE. Cinco años más tarde, en 2015, el Ministerio del Interior y Transporte aprobó la resolución n° 2210. De

esta manera, se instituyó un “Régimen de Fiscalización y Control de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado y sus Sociedades Controladas”, sólo para las empresas estatales de transporte, que desde 2010 no tenían un régimen de fiscalización que se les aplicara.

En esta nueva norma, se determinó que, “ante deficiencias o irregularidades comprobadas o ante el incumplimiento de las directivas emitidas, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, en primer término, aplicará un llamado de atención. Si la circunstancia que lo motivó se reiterase o se mantuviese, aplicará un segundo llamado de atención y si aquélla persistiese, impondrá un apercibimiento” (art. 8). Es decir, la máxima sanción disponible que la CNRT puede aplicarle a la operadora estatal SOSFE es un apercibimiento, es decir, un llamado de atención o advertencia que se entiende como “una sanción disciplinaria” (Gordillo, 2014, págs. II-20, 130). Ante una consulta enviada al ente sobre la aplicación de multas a las operadoras ferroviarias del AMBA, durante 2022, se nos informó que “en materia de accesibilidad al medio físico de transporte ferroviario de pasajeros, la normativa no prevé aplicación de penalidades ante los posibles apartamientos a la misma que puedan observarse en la infraestructura” (Bologna Tistuzza, 2023).

7. Reflexiones finales

Para 2022, Argentina contaba con un sistema de transporte ferroviario de pasajeros mixto en el AMBA, con la convivencia de dos empresas privadas (operando precariamente, sin contrato) y una empresa estatal. Asimismo, registraba dos regímenes sancionatorios, uno que incluye multas dinerarias para las empresas concesionarias (pero no por la falta de inversiones en la infraestructura, a cargo de AFISE) y otro, aplicable a OSFE, que sólo contempla apercibimientos por la falta de mantenimiento de las obras ya realizadas por ADIFSE y no por la falta de inversiones y la adaptación de la accesibilidad. En consecuencia, la Comisión Nacional de Regulación de Transporte se encontraba muy lejos de poder cumplir con un rol de fiscalización de la normativa de accesibilidad de 1994. En síntesis, nuestra investigación concluye la CNRT cuenta con muchas limitaciones en la capacidad para cumplir con sus funciones (Bertranou, 2022, pág. 83). Igualmente, como señalan Mazzuca y Munck, ello no pareciera ser un caso aislado, en tanto países como Argentina están atrapados en una “trampa de calidad institucional media”, que combina democracias de baja calidad y estados de capacidad baja a media, con una mediocre profesionalización de sus burocracias (Mazzuca & Munck, 2020).

A través del análisis presentado, nos encontramos con una institución que fue pensada y configurada institucionalmente para un sistema de transporte muy diferente al actual. Debemos recordar que la CNRT fue creada como parte de un proyecto neoliberal de país, sostenido en el modelo financiero y de ajuste estructural diseñado por el Consenso de Washington. Con el fin de debilitar el Estado nación, a través de la desregulación, las privatizaciones y la descentralización, Argentina avanzó durante los 90' en el cierre de todos los ramales ferroviarios de pasajeros deficitarios, la provincialización de algunos otros y la concesión integral de los servicios del AMBA.

En este proceso, donde el Estado abandonó su rol de prestador de servicios, para asumir sólo una función de regulación (Oszlak, 2002), se crean tres instituciones relevantes para fiscalizar la operación y las inversiones de los concesionarios (según las pautas de los contratos) y arbitrar entre los operadores y el Estado: la Comisión Nacional de Transporte Ferroviaria, la Unidad de Coordinación del Programa de Restructuración Ferroviaria y el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario. En 1996, el Tribunal Arbitral ya había disuelto y las otras dos instituciones se fusionan con la Comisión Nacional de Transporte Automotor para conformar la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, que llamativamente no tiene facultades de regulación. Esta unificación, que resultó en un deterioro del desempeño con respecto de las agencias anteriores (Oszlak y otros, 2000, pág. 41), es vista por las actuales autoridades de la CNRT como un gran error, en tanto lo ferroviario y lo automotor no tienen nada que ver (Cortés, 2023; Faggiani, 2023). Prevalció la ideología conservadora y antiestatal para la fusión de estos organismos, que fue pensada para la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito (Evans, 1996, pág. 534) y, por ello, la contratación mediante la Ley de Contrato de Trabajo.

Si bien la CNRT fue diseñada para continuar con el control del cumplimiento de las concesiones integrales de las empresas operadoras privadas, su naturaleza y organización sobrevivió en el tiempo mientras todo el sistema ferroviario cambió drásticamente. En 2022, sólo dos de las siete líneas ferroviarias de pasajeros son operadas por privados, pero con los contratos vencidos. En definitiva, la CNRT enfrenta un misión desdibujada y debilitada por las decisiones de los sucesivos gobiernos sobre el sistema de transporte; y se encuentra dedicada a señalar o indicar al gobierno cómo se están cumpliendo con las pautas operativas y de seguridad, para que sea el poder político el que evalúe responsabilidad y tome las decisiones que corresponden (Faggiani, 2023).

También es relevante tener presente que, para cumplir con su misión de control y fiscalización, la CNRT fue pensada como una agencia autónoma del poder político. Sin embargo, el organismo atravesó la mayor parte de su historia institucional bajo una intervención (2001 y 2015). Y, posteriormente, se transformó su conducción y se la designó estuvo a cargo de un director ejecutivo, también designado directamente por el gobierno. La débil autonomía institucional pareciera tener bajo impacto en las gerencias ferroviarias del organismo, el cual ha desarrollado una cultura y una dinámica de trabajo propia y no exhibe, en general, heteronomía respecto de las empresas a las que fiscaliza. Se destaca que sus cuerpos técnicos en el ámbito ferroviario no exhiben una relación dependiente de las empresas del sector. Tanto en el nivel gerencial como operativo, el organismo desarrolla una modalidad de trabajo ligada a sus mandatos y en función de sus parámetros, los cuales pueden ser evaluados desde otro punto de vista de eficacia y eficiencia (Bertranou, 2022, pág. 95). Sin embargo, el organismo también registra una dotación de personal dispar, con baja profesionalización, contratada de forma inestable, sin carrera administrativa, falta de incentivos y sueldos bajos.

Finalmente, considero necesario destacar tres reflexiones sobre diferentes debilidades o dificultades para que el país -efectivamente- logre alcanzar los estándares de accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En primer lugar, aún está pendiente la construcción y consolidación una política de estado integral sobre el sistema de transporte, el cual debería estar conectado, con coherencia y cohesión, con el modelo de desarrollo de país. Recién cuando existe un modelo de qué país queremos, se podrá organizar el transporte en general, el ferroviario en particular, y el rol del ente de control de esos operadores. Ello es imprescindible para que podamos elaborar y aprobar un plan estratégico de transporte, que precise las inversiones necesarias para el sector. En función de ello, la CNRT debería rediseñarse. Tanto Cortés como Faggiani resaltan la importancia de que se vuelvan a separar lo ferroviario y lo automotor, y reunificar las tareas de regulación y fiscalización (Cortés, 2023; Faggiani, 2023). Seguidamente, es necesario poner en marcha un plan nacional de accesibilidad, que abarque todas las jurisdicciones, con indicadores, recursos y mecanismos de evaluación, seguimiento y sanción, en estrecha consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, para armonizar las normas de diseño universal y garantizar la accesibilidad al transporte (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2023).

En segundo lugar, debemos interrogarnos ¿por qué todos los gobiernos argentinos, desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta el presente, incumplen las disposiciones del decreto-ley n° 22.431? En este caso, fue la difusión internacional de las normas, reforzada por redes de promoción transnacionales (Keck & Sikkink, 1998) la que la impulsó en nuestro país. En particular, la Organización de las Naciones Unidas fue la encargada de generar incentivos financieros y de legitimidad para que los gobiernos de ingresos bajos y medios adoptaran ciertas reformas institucionales de este tipo (Dobbin y otros, 2007; Henisz y otros, 2005). Por esos tiempos, en Argentina regía una dictadura cívico-militar (1976-1983), que se encargó de secuestrar a activistas peronistas que reclamaban por los derechos de las personas con discapacidad, agrupados en la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 2010). En paralelo, la junta militar conformó Corporación Argentina de Discapacitados, bajo la tutela de la directora nacional de rehabilitación, con el fin de preparar un borrador de ley integral de la temática de la discapacidad, que incluía un cupo laboral en el ámbito público (Acuña & Bulit Goñi, 2010, pág. 140). Esta propuesta fue la que, finalmente, sería aprobada como decreto-ley n° 22.431, con el objetivo de mostrar en el plano internacional que en el país se respetaban los derechos humanos (Bregain, 2012). En definitiva, el surgimiento de la norma fue sólo para reclamar reconocimiento internacional, a través de una “institución decorativa”, pensada para ser inofensiva. Murillo, Levitsky y Brinks explican que esta suele ser una estrategia frecuente que realizan los gobiernos para reducir la presión para un cambio real por parte de actores externos (Murillo y otros, 2021). Esta estrategia también podría haber sido en 1994, con la sanción de la ley n° 24.314, o en 2008, cuando Argentina aprobó la CPDD, a iniciativa de Naciones Unidas. Su ratificación no produjo, ni a nivel nacional ni subnacional, transformaciones relevantes en términos de inclusión social.

En tercer lugar, existe una tensión entre un mundo que nos propone la instalación de estándares mínimos de derechos humanos y una tendencia neoliberal. Diferentes tratados internacionales -que en Argentina tienen jerarquía constitucional- fijan pisos mínimos de derechos humanos, como al de accesibilidad. Posteriormente, el Congreso nacional aprueba leyes para hacer operativos esos pisos mínimos, en virtud de las competencias conferidas en el art. 75°, inc. 23 de la Constitución nacional. Estas normas no requieren de adhesión por parte de los Estados subnacionales. Sin embargo, las provincias y los gobiernos locales sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir esos tratados y ponerlos en práctica a través de políticas públicas y la

asignación de recursos en función de sus competencias. Y allí, las relaciones de coordinación juegan un papel central. En consecuencia, para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso al transporte, no sólo ADIFSE debe hacer las obras para eliminar las barreras en el transporte ferroviario, sino que, además, las provincias y los gobiernos locales deben realizar las obras de accesibilidad en los entornos de las estaciones.

8. Referencias

- Abramovich, V., & Courtis, C. (Noviembre de 2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*(4).
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Acuña, C., & Bulit Goñi, L. (. (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Acuña, C., & Bulit Goñi, L. (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: CAF.
- Agencia Nacional de Discapacidad. (2022). *Registro Nacional de Personas con Discapacidad*. Buenos Aires: Agencia Nacional de Discapacidad. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/02/anuario_estadistico_2021-1_1_1.pdf
- Alvarez Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arteaga, J. (24 de Marzo de 2023). *José Arteaga*. <https://josearteaga.com.ar/quien-soy/>
- Auditoría General de la Nación. (2006). *Trenes de Buenos Aires S.A.: Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento de la Ley N° 22.431 y Decreto N° 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.
- Auditoría General de la Nación. (2008). *Sistema de Protección Integral de los Discapacitados en el transporte público de pasajeros que presta servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Auditoría General de la Nación: Buenos

- Aires. Retrieved 4 de Mayo de 2017, from http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2010/2010_029.pdf
- Barbero, J., & Bertranou, J. (2014). Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte. En C. Acuña, *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (págs. 191-244). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Barbero, J., & Bertranou, J. (2019). Introducción. En J. Barbero, & J. Bertranou, *Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad (2002-2015)* (págs. 13-32). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bertranou, J. (enero-junio de 2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*(4), 11-39.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*(4), 37-59. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Bertranou, J. (2019). (Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario. *Postdata*, 24(1), 35-75.
- Bertranou, J. (2021). El control de empresas estatales en la encrucijada. La comisión nacional de regulación del transporte y las nuevas sociedades ferroviarias en Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 20(34), 7-43. <https://doi.org/10.14409/daapge.v20i34>
- Bertranou, J. (2022). Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En F. Isuani, *Estudios sobre capacidades burocráticas* (págs. 81-112). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bertranou, J., & Serafinoff, V. (2018). *El policymaking 'presentista' del kirchnerismo Elementos de juicio a partir del análisis del sector del sector Transporte*. Universidad Nacional de San Martín.
- Blogna Tistuzza, S. H. (Julio-Diciembre de 2018). Accesibilidad física en el transporte para personas con discapacidad y el accionar del Poder Judicial en Argentina. Una mirada desde la rendición de cuentas horizontal. *Derecho y Ciencia*

- Política en el pensamiento de Guillermo O'Donnell*, 12(42).
<https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/375>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Anexo de la Resolución CNRT 1367/2016*.
<https://doi.org/10.17632/mb832f9zh8.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Anexos del contrato de concesión con Ferrovías S.A., decreto n° 167/2001*. <https://doi.org/10.17632/58cddtpnk8.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Concursos de CNRT*.
<https://doi.org/10.17632/yhrscsmh2rx.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Consejo Consultivo de los Usuarios - CNRT*.
<https://doi.org/10.17632/mg7f7gdwvp.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Informe anual de accesibilidad al medio físico del transporte ferroviario, año 2022*. Mendeley Data.
<https://doi.org/10.17632/7ccyx52557.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Mesa de Trabajo de Accesibilidad de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado*. <https://doi.org/10.17632/6t2hfb8299.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Multas aplicadas por CNRT, durante 2022, a cada operadora ferroviaria del AMBA por el incumplimiento a la normativa vigente sobre accesibilidad física y comunicacional*.
<https://doi.org/10.17632/nrshy8nh3j.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Recursos Humanos de la CNRT*.
<https://doi.org/10.17632/tspfxrywg.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Recursos humanos de las áreas de fiscalización ferroviaria de la CNRT, año 2022*. <https://doi.org/10.17632/jcyxx7xng9.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2023). *Relevamiento de accesibilidad física en transporte ferroviario, año 2022*. Mendeley Data. <https://doi.org/10.17632/4bf2srj2d4.1>
- Blogna Tistuzza, S. H., & Danel, P. M. (2021). Avances y retrocesos en la inclusión laboral de personas con discapacidad en Argentina, 2011-2019. *Revista Española de Discapacidad*, 9(2), 45-63. <https://doi.org/10.5569/2340-5104.09.02.03>
- Bregain, G. (2012). Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974). . En L. Pantano, *Discapacidad e*

- Investigación: aportes desde la práctica* (págs. 111-166). Buenos Aires: EDUCA.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1999). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Canitrot, A. (1992). La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los '80. *Boletín informativo Techint*.
- Cannon, B., & Rangel, P. (diciembre de 2020). Introducción: resurgimiento de la derecha en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 7-15. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.7>
- CEDDIS. (2007). *Informe de la República Argentina en virtud del artículo VI.3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Panamá: Organización de Estados Americanos.
- Chudnovsky, M., González, A., & Hallak, J. C. (2018). Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), 79-110.
- Comes, Y. (2006). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. *Anuario de Investigaciones*(14), 201-209.
- Comisión de Trabajo por la Reconstrucción de Nuestra Identidad. (1 de Mayo de 2023). *Ferrocarriles Argentinos*. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/ferrocarriles-argentinos>
- Comisión Especial de Renegociación de Contratos. (9 de Junio de 2017). *Minuta de Reunión N° 18*. Ministerio de Transporte: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/minuta_cerc_18.pdf
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte. (8 de Julio de 2020). *La CNRT firmó por primera vez un convenio marco de cooperación con la ANDIS*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-cnrt-firmo-por-primera-vez-un-convenio-marco-de-cooperacion-con-la-andis>
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte. (30 de Noviembre de 2021). *Tecnología: convenio entre CNRT y ANDIS por nuevos tótems digitales de reserva de pasajes*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tecnologia-convenio-entre-cnrt-y-andis-por-nuevos-totems-digitales-de-reserva-de-pasajes>
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte. (2022). *Informes estadísticos*. <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas/informes-estadisticos-ano-2022>

- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. (2010). *Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2023). *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Argentina*. Naciones Unidas.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>
- Corbalán, M. A. (2003). *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Coriat, S. (2003). *Lo Urbano y lo Humano. Hábitat y Discapacidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo; Fundación Rumbos.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. Nueva York: University Press.
- Cuoghi, L. I. (2002). La función regulatoria del Estado (regulación y prestación de servicios públicos). *Millcayac, Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*(1).
- Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 23466 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1 de Julio de 2008). <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=647261&cache=1567297002128>
- Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 23.469 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 26 de Junio de 2014).
- Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 23473 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 11 de Julio de 2007). <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=630376&cache=1567296244467>
- Depetris, J. (2011). Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010). *Cuadernos del Instituto AFIP*(21).
- Díaz Ricci, S. (2014). Función de control. En P. L. Manili, *Derecho constitucional* (págs. 195-236). Buenos Aires: ERREPAR.
- Díaz Ricci, S. (2021). *La Rendición de Cuentas: un nuevo modelo*. Buenos Aires.

- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*(33), 449-472.
- Evans, P. (enero-marzo de 1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Fair, H. (2010). Las marchas y contramarchas del proceso de reformas y ajustes estructurales durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989). Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo. *Theoria*, 18-42.
- Fanelli, J. M., & Tommasi, M. (2014). Instituciones y economía política de las políticas macroeconómicas. En C. Acuña, *Dilemas del Estado argentino : política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (págs. 19-58). Siglo XXI.
- Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado. (2022). *Accesibilidad*. <https://www.argentina.gob.ar/transporte/fase/mesas-de-trabajo/accesibilidad>
- Flores, Á. B. (2021). La contratación pública en el sector ferroviario argentino. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(281). <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2021.281-2.81076>
- Fundación Par. (2008). La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Fundación Rumbos. (2022). *Solicitudes de acceso a la información pública enviadas a la Dirección de Accesibilidad de Agencia Nacional de Discapacidad*. https://www.rumbos.org.ar/_files/ugd/fb505b_5c3c0a455a5b401bb61d9b81ca7fafd4.pdf
- Gaggero, A., Schorr, M., & Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Crisis, Futuro anterior.
- García Delgado, D., & Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: el poder toma el poder. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 7(4), 49-68.
- Giuliano, D. (23 de Marzo de 2023). *Diego Giuliano*. <https://diegogiuliano.com.ar/>
- Gordillo, A. (1993). Organismos de control. *RAP*, 194(107).
- Gordillo, A. (1996). *Después de la Reforma del Estado* . Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Henisz, W., Zelner, B., & Guillén, M. (2005). The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999. *American Sociological Review*, 70(6), 871-897.
- Hernández Quiñones, A. y. (2011). Aproximación conceptual. el accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. En A. y. Hernández Quiñones, *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Hudson, J. P. (septiembre-diciembre de 2018). Gobiernos progresistas y cooperativismo: planes de empleo en la Argentina. *Caderno CRH*, 31(84). <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/s0103-49792018000300012>
- Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Corporación Andina de Fomento.
- Iacoviello, M., & Essayag, S. (2011). El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina. *Tercer Encuentro de Comunidad de Práctica del PNUD de Temas Anti-corrupción en América Latina y el Caribe*. San José: PNUD. <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoessaypnud2011.pdf>
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2005). Institucionalización y burocracia en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santiago: CLAD. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9003/6745-1.pdf?sequence=1>
- Iacoviello, M., Rodríguez Gustá, A. L., & Zuvanic, L. (2010). La burocracia en América Latina. En C. Scartascini, E. Stein, & M. Tommasi, *How Democracy Works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Idoyaga, S. (2020). *Sistema ferroviario de pasajeros del AMBA y CABA: un aporte orientado hacia su regulación eficiente*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos . (2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos .

- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.
- Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada del proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Buenos Aires: FLACSO.
- Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Transnational Activist Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kohon, J. (2019). Transporte ferroviario. En J. Barbero, & J. Bertranou, *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Con-vertibilidad (2002–2015)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Krakowiak, F. (17 de Marzo de 2002). Crisis en las vías. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-117-2002-03-17.html>
- Marinucci, M. (24 de Marzo de 2023). *LinkedIn*. <https://www.linkedin.com/in/martin-marinucci-8191b955/>
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*.
- Mazucca, S., & Munck, G. (2020). A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America. *Cambridge Series: Elements in Politics and Society in Latin America*.
- Migdal, J. (1989). *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- Molero, P., & Ramos, D. (2008). La accesibilidad al transporte público, una cuestión de derechos humanos. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)* (págs. 91-104). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Monedero, J. C. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: El Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica. Sociología Histórica. Revista de la Universidad de Murcia*(1), 289-310.
- Murillo, M. V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.

- Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.
- Murillo, S. (2018). Neoliberalismo: Estado y procesos de subjetivación. *Revista de la Carrera de Sociología*, 8(8), 392-426.
- Nemiña, P. (2014). De la esperanza a la caída. El FMI y la Argentina en el ocaso de la convertibilidad. En A. Pucciarelli, & A. Castellani, *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal* (págs. 215-246). Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (Noviembre-Diciembre de 1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*(128), 62-87.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Postdata*(7), 11-34.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización La democratización y sus límites después de la Tercera Ola. *Revista La Política*.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas a la democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2023). *Presupuesto 2023*. Oficina Nacional de Presupuesto.
- Olsen, J. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*(11), 13-37.
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ley n° 26.378)*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26378-141317/texto>
- Oszlak, O. (2001). *Estudio de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional. Informe Final*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O. (2002). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Caracas: CLAD.
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (págs. 155-216). Buenos Aires: CAF.
- Oszlak, O., Felder, R., & Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: INAP.
- Página 12. (15 de Diciembre de 2000). La Justicia ordenó dejar sin efecto el aumento en trenes y subtes. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-12/00-12-15/pag15.htm>

- Parrado, S. (2008). Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana. En F. Longo, & C. Ramió, *La profesionalización del empleo público en América Latina* (págs. 219-262). Fundación CIDOB.
- Pérez, V. (2012). Conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990–2008). *Realidad Económica*, 128-149.
- Pérez, V. (2015). Las vías de la transición. Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990–2010). *Documentos de Trabajo del IT*(2).
- Pérez, V., & Rebón, J. (2016). El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales. *Estudios Sociales*, 50(1), 77–104. <https://doi.org/10.14409/es.v50i1.5948>
- Pérez, V., & Rebón, J. (2017). *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press.
- Peters, G. (1993). Política pública y burocracia. *Foro Internacional*, 33(1), 54-87.
- Peters, G. (2011). The politics and management of agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7-14.
- Pierbattisti, D. (2021). La crisis de la restauración neoliberal en la Argentina reciente (2015-2019). *Realidad Económica*(342), 97-122.
- Poder Ejecutivo. (8 de Enero de 1990). *Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria y su Programa Anexo*. Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7120700/19910108?busqueda=1>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC. (2012). *Informe alternativo sobre la situación de la discapacidad – 2008/2012*. Gnebra: Comité de los derechos de las personas con discapacidad. Retrieved 17 de Mayo de 2017, from

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/ARG/INT_CRPD_NGO_ARG_14809_S.doc

- REDI y otros. (2023). *Informe Alternativo sobre la situación de las personas con discapacidad en Argentina. Evaluación sobre Argentina del período 2018-2023*.
- Reiriz, M. G. (2003). Autoridades administrativas independientes para la regulación y control de servicios públicos. En C. A. Botassi, *Temas de Derecho Administrativo, en honor al Prof. Doctor Agustín A. Gordillo*. La Plata: Librería Editora Platense.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso del CLAD*. Panamá: CLAD.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas....o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En G. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schorr, M. (2021). Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)* (págs. 263-313). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Schorr, M., & Wainer, A. (2022). La desindustrialización argentina en el largo ciclo neoliberal (1976-2001): una aproximación a la trayectoria de las clases y fracciones de clase. *América Latina en la Historia Económica*, 29(1), 1-22. <https://doi.org/10.18232/20073496.1287>
- Schvarzer, J. (2003). *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Scribano, A., & Schuster, F. (2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. *Observatorio Social de América Latina*(5), 17-22.
- Sindicatura General de la Nación. (2021). *Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gestion-cero-un-informe-de-sigen-refleja-el-nulo-funcionamiento-de-ferrocarriles-argentinos>
- Skocpol, T. (1990). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En E. Torres-Rivas, *Política*. San José de Costa Rica: Educa.
- Steiner, H., & Steiner, P. (1996). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford: OUP Oxford.

- Télam. (30 de Marzo de 2323). La gestión anterior cerró 12 ramales ferroviarios y la actual reactivó 17 - TELAM SE 2022. Queda expresamente prohibida la utilización de este contenido sin citar la autoría de TELAM, la omisión de este requisito es violatorio del Régimen Legal de la Prop. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202303/624063-giuliano-criticas-trenes-macrismo.html>
- Trujillo, L. (2017). La Argentina kirchnerista: alcances y límites de una experiencia democrática sobre la distribución del ingreso (2003-2015). *Polis*(46). <https://journals.openedition.org/polis/12289>
- Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarísimo, U. 29. XLVI. REX (Corte Suprema de Justicia de la Nación 24 de Junio de 2014). <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7123371&cache=1564103211985>
- Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 14 de Septiembre de 2000). <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=491322&cache=1564011795597>
- Vispo, A. (1999). *Los entes de regulación. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zaiat, A. (2012). *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*. Buenos Aires: Planeta.
- Zícarí, J. (2014). Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde. En A. Pucciarelli, & A. Castellani, *Los años del Kirchnerismo* (págs. 35-60). Siglo XXI.

9. Entrevistas realizadas

- Buceta, C. (2 de Mayo de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
- Cerullo, L. (11 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
- Cortés, F. (11 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
- Daffonchio, J. (26 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
- Dones, A. (2 de Mayo de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).

Dovale, P. (11 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
Faggiani, H. (14 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
García Rizzo, C. (27 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
Güerci, L. D. (28 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
Ordoñez, J. P. (3 de Mayo de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
Rodríguez Romero, M. (27 de Abril de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).
Troiano, G. (2 de Mayo de 2023). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).