



IT
EHyS_UNSAM

Innovaciones organizacionales en el sector transporte nacional en Argentina. Problemas estructurales y funcionales que afectan su desempeño.

Julián Bertranou



N° ISSN: 2469-1631

Documentos de trabajo del IT-EHyS

Serie: Análisis de Políticas

N° 25 año 2022



IT
EHyS_UNSAM

Rector

Carlos Greco

Decana de la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad

Susana Larrondo

Director del Instituto del Transporte

Fernando Dobrusky

Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte (IT-EHyS)

N° ISSN: 2469-1631

Director

Julián Bertranou

Comité editorial

Daniel Álvarez

José Barbero

Carlos Leguizamón

José Luis Zárate

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor y no deberían ser interpretadas necesariamente como un reflejo de los puntos de vista de la EHyS-UNSAM

Instituto del Transporte- EHyS

UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia

CP 1650 San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

4006-1500 int. 1301 itransporte@unsam.edu.ar

Innovaciones organizacionales en el sector transporte nacional en Argentina.

Problemas estructurales y funcionales que afectan su desempeño¹

Julián Bertranou

IT-EHyS-EPyG/UNSAM y FCPyS/UNCuyo

En base al documento preliminar preparado para XVI Conferencia Anual de la Red INPAE 2022 (Red Interamericana de Educación en Administración Pública), Mendoza, 16 al 20 de mayo de 2022.

Resumen

El trabajo analiza la configuración organizacional de la gestión del sector transporte en el nivel nacional de la Argentina, en todos los subsectores en el que se compone. Esta configuración es analizada desde la perspectiva de una clara asignación de las funciones básicas entre las distintas unidades de la administración central y descentralizada, y desde la perspectiva de su adecuado cumplimiento. En términos generales, y en especial en el sector ferroviario, se observa una significativa desorganización en la gestión del sector, con organizaciones creadas sin efecto o compitiendo con otras por las mismas funciones, y funciones estratégicas que no se cumplen. En la historia reciente del sector, la innovación institucional ha servido propósitos políticos distintos a los requeridos en la gestión, afectando la calidad de los servicios que se esperan de la misma. El análisis no sacraliza formatos organizacionales, sino que cuestiona el incumplimiento de las funciones esenciales y el solapamiento de roles, entre otros problemas. El trabajo culmina con una serie de recomendaciones organizacionales.

I. Introducción

La mejora en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los ciudadanos depende de múltiples factores, entre los que destacan los recursos disponibles, las tecnologías productivas, los procesos de transformación y el funcionamiento de las organizaciones. Las organizaciones públicas procesan determinados insumos y producen bienes y servicios de distinto tipo, buscando la valoración por parte de los ciudadanos. Si bien no representan el único factor incidente en la producción de valor público, su rol es crucial porque representan mecanismos y dispositivos que transforman distintos tipos de insumos en los entregables esperados.

Las organizaciones públicas abordan 'fracciones' del trabajo público necesario para la producción de valor, en gran parte debido al proceso de especialización funcional que se ha llevado a cabo de forma gradual pero constante en toda la sociedad, con inclusión del ámbito estatal. Ante la mayor complejidad y multidimensionalidad de los problemas públicos, el abordaje de éstos tiende cada vez a involucrar a una multiplicidad de organizaciones públicas, tanto de la Administración Central (AC) como del ámbito descentralizado. Consecuentemente, y ante la diferenciación funcional y la multiplicidad de organismos intervinientes, cada vez es más importante el diseño del entramado institucional que vincula a las organizaciones funcionalmente entre sí en la producción de servicios públicos en un sector determinado. Se hace necesario precisar los objetivos y las funciones de cada organización, así como del conjunto del sector; las formas a partir de las cuales establecen una cooperación interorganizacional; los estándares operativos que comparten; y los mecanismos de gobierno de todo este conjunto. Y todo esto sin siquiera comenzar a analizar las propias

¹ El autor agradece los comentarios de José Barbero, Martín Machaín, Galileo Vidoni y José Luis Zárate.

particularidades de los distintos organismos de política pública y los distintos tipos de bienes y servicios a disposición de los y las ciudadanas.

Sería limitado (lamentablemente) tratar a las organizaciones públicas únicamente desde una perspectiva socio-técnica, como dispositivos que habilitan la transformación tecnológica de insumos en productos y que producen por ende, valor público. Las organizaciones públicas cumplen también roles políticos y comunicacionales. Representan símbolos que buscan producir un efecto político determinado, un mensaje con connotaciones políticas. O simplemente, más allá de la intencionalidad, producen efectos políticos en una comunidad de participantes en un área de política pública². En este caso, la creación o innovación institucional es un mensaje, más allá de su efecto real productivo: este tema ‘me interesa’ o este tema está en ‘este nivel de mis preocupaciones gubernamentales’. En determinados momentos, se visibilizan nuevas ‘cuestiones’ públicas y en ese sentido, se acompaña la redefinición sustantiva de la agenda pública con un reordenamiento de la estructura estatal. En otros casos, son meros arrestos transitorios de coyunturas específicas. O incluso, en cuanto a los nombres de las organizaciones, frecuentemente son producto de elucubraciones conceptuales coyunturales, asociadas a ciertos liderazgos transitorios.³

En países como la Argentina, las organizaciones públicas están fuertemente presionadas para servir como fuente de empleo. Pero esto no se relaciona sólo con un empleo productor de bienes y servicios, sino con cargos que sostienen a miembros de la clase política, en nuevos entes o agencias descentralizadas (o empresas) y sus directorios o consejos con participaciones (altamente) remuneradas. Lo que se alude frecuentemente como ‘playas de estacionamiento’ para políticos y políticas en transición o en el llano. La disponibilidad de esas ‘plazas’ ejerce una importante presión sobre el mantenimiento de ciertas organizaciones, más allá de su utilidad expresa.

A su vez, las estructuras estatales y sus diseños organizacionales e interorganizacionales, se comportan como estructuras de oportunidad dentro de las cuales se desempeñan múltiples agentes públicos de forma individual o colectiva. Como estructuras de oportunidades se constituyen en ‘instituciones’ en el sentido de reglas que inciden en el comportamiento de los actores y favorecen (o no) la coordinación de las acciones, cuyos desenlaces pueden ser más o menos eficientes (Acuña y Chudnovsky, 2013; North, 1993). El análisis organizacional del Estado adoleció durante mucho de un formalismo descriptivo, carente de potencialidad interpretativa de comportamientos en el sector público. Desde esta otra perspectiva, las estructuras y sus diseños organizacionales *importan* a la hora de explicar comportamientos y resultados (Coutinho, 2020, 2022; Moe y Wilson, 1994). Las innovaciones en los diseños organizacionales no son inocuas: se insertan en una trama existente y ofrecen, en combinación con otros factores institucionales transversales en el sector público como la gestión financiera, de personas, de activos, de tecnologías o de documentos, un marco para la actuación de distintos tipos de actores políticos y burocráticos. Las estructuras organizacionales, en sus definiciones sobre distribución de competencias y autoridad, establecen el marco de incentivos que alientan o desalientan la colaboración interorganizacional, y que de forma mediata, producen resultados de cara a los ciudadanos.

El sector transporte en el nivel nacional en Argentina ofrece un interesante campo de estudio donde es posible analizar a sus organizaciones en su accionar conjunto y a partir de sus distintos propósitos y estructuras. En los últimos 15 años, múltiples organismos descentralizados y empresas públicas fueron creados en cada uno de los modos tradicionales en los que se divide el sector: ferroviario, automotor, marítimo/fluviportuario y

² Un interesante y reciente ejemplo se desprende de la desatinada reforma ministerial de julio de 2018 (decreto 801/18) del expresidente Macri, en la que redujo la cantidad de Ministerios, convirtiendo algunos en Secretarías de Gobierno de otro Ministerio, experimento inédito y fútil. Más allá de la mala praxis, muchas personas se ‘comieron el amague’ de que ‘eliminaron el Ministerio de Salud’ o lo desmantelaron, sólo porque el área de Salud dejó de ser nominada Ministerio. Si bien el cambio produce trastornos de todo tipo (entre ellos, la falta de firmas habilitadas por semanas), lo importante en todo caso es evaluar los recursos disponibles y las capacidades efectivas, y en todo caso, los efectos de este cambio en la dinámica política y organizacional del sector frente a otros sectores.

³ El afán por cambiar los ‘nombres’ de las organizaciones (especialmente las de la Administración Central) llega a niveles ridículos, donde se lleva hasta ese plano la discusión conceptual. Esto contrasta con cierta estabilidad de las organizaciones públicas en otras latitudes. Más allá de los avances con términos como movilidad, logística, tránsito, intermodalidad y tantos otros, y sus operacionalizaciones, suena difícil que en Estados Unidos el Departamento de Transporte cambie de nombre.

aero comercial. Asimismo, el tratamiento de los órganos de la AC ha sido fluctuante, así como su relación con la mencionada vasta red de organismos con personería jurídica propia

La creación de estos organismos se produce luego de la gran reconversión del sector a principios de los años 90, donde de la presencia de fuertes empresas operadoras estatales se pasó a un modelo de gestión principalmente privado, con pocas organizaciones públicas de políticas, de regulación y de control. A mediados de la primera década de los años 2000 se inició un proceso de innovación institucional en el sector nacional del transporte que ha dejado una arquitectura mucha más compleja y diversificada, y de cierta forma, también muy desordenada, que no ha dejado de tener un efecto significativo en la calidad de las políticas y de los servicios de transporte.

Este trabajo tiene como propósito repasar este proceso de creación y redefinición institucional en todos los subsectores del transporte, identificando algunos progresos y las múltiples limitaciones. Por mi parte, vengo estudiando este sector (Bertranou, 2013, 2018, 2019a y b, 2020a y b, 2021a y b; Barbero y Bertranou, 2014, 2019; Bertranou y Serafinoff, 2018, 2019), desde distintas perspectivas y alcances, pero busco focalizar aún más en todo el proceso de configuración organizacional.

En términos generales, y con las obvias diferencias entre modos, es un sector con muchos problemas organizacionales y funcionales, que frecuentemente no se perciben, y que están en la base de sus muchos problemas de gestión y de resultados. Asimismo, puede decirse que se le 'ha faltado el respeto al Estado', creando y modificando organizaciones con resultados desalentadores. El proceso de innovación y reconfiguración organizacional no es el único factor que está detrás de los magros resultados del sector, desde luego. Una explicación más completa abrega en factores externos al sector (como la volatilidad macroeconómica) y en factores internos (o internos al sector público) como es la ocupación de cargos estratégicos por parte de personas sin experiencia y conocimientos previos del sector transporte.⁴

En el proceso de innovación o reconfiguración organizacional, es mucho más sencillo crear una organización, que analizar la trama existente y evaluar la redefinición de funciones entre las organizaciones existentes. La incorporación organizacional se hace con frecuencia a la manera de la creación de un nuevo 'kiosco' en la estructura organizacional existente, sin ordenarla, redefiniendo funciones, roles y competencias. La nueva incorporación identifica un nicho de actuación, sin necesariamente comprender cabalmente su rol en la trama más general de producción de bienes y servicios.⁵ El problema que se quería resolver con la creación de la organización resulta menos relevante que el desorden que se genera en todo el sistema de organizaciones. Una plasticidad organizacional que puede ser muy pernicioso, si su objetivo no es tanto productivo, sino simbólico o político.

Este breve trabajo se organiza de la siguiente manera: en el próximo apartado, se describirá de forma más amplia el proceso de diferenciación funcional y la importancia de una acción conjunta ordenada, considerando las distintas funciones que deben desarrollarse tomando como ejemplo el sector transporte; luego se analizarán los cuatro subsectores y la configuración de sus organizaciones públicas en los últimos años, identificando avances y problemas; y finalmente, se harán algunas conclusiones y se propondrán algunas recomendaciones de reforma institucional.

II. Las organizaciones públicas y sus funciones

Las funciones que deben cumplir los gobiernos a través de sus organizaciones son múltiples. Si bien existen algunas funciones básicas que todos los Estados democráticos (y no democráticos) cumplen, existen otras en donde los compromisos estatales son muy diferentes. Algunos trabajos (Banco Mundial, 1997; Fukuyama, 2004) clasifican las funciones según distintos criterios, y los Estados en el mundo difieren en cuanto a lo que asumen

⁴ Con un grupo de colegas del IT estamos en curso de una investigación sobre el acceso a cargos fuera de nivel en el Ministerio de Transporte nacional. Los primeros resultados son francamente desalentadores en términos de la constitución de una alta dirección pública idónea.

⁵ Un ejemplo inicial para mencionar es el de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (Bertranou, 2013).

como parte de sus obligaciones y lo que no. Si se comparan países del mismo nivel de desarrollo, está claro que los países europeos y en especial los nórdicos, tienen a sus gobiernos asumiendo más funciones que las que se observan en Estados Unidos, para tomar como ejemplo. En el caso de nuestra Región, Argentina le ha asignado históricamente más funciones a su Estado (nacional y subnacional) que su vecino Chile. Las diferencias están estrechamente asociadas a la historia política de los países, y a cómo se fue experimentando el proceso de 'politización' de los asuntos por parte de sus comunidades políticas y sociales (Fukuyama, 2004). Asumir más funciones no implica hacerlo mal, ya que como bien lo advierte Fukuyama, el alcance (cantidad de funciones) del Estado no debe confundirse con su fuerza (la capacidad para cumplirlas). Ambas dimensiones no están necesariamente asociadas: hay casos de amplio o bajo alcance combinados con mucha o poca fuerza.

De acuerdo con su configuración jurídico-territorial, estas funciones le son asignadas al Estado nacional, o en su defecto, algunas de ellas, a instancias subnacionales (provincias/estados; departamentos; municipios). Pero adicionalmente a esta característica, en orden a cumplir estas funciones y lograr las finalidades buscadas, los gobiernos deben: a) diseñar estructuras organizacionales y asignarles las funciones que les corresponden, b) organizar y coordinar las estructuras (si existe pluralidad de ellas), a los efectos de lograr coherencia en la acción de gobierno, y c) diseñar sistemas de gestión, que implican procedimientos de trabajo que bordan la gestión de personas, documentos, recursos, tecnologías, activos y la relación con los ciudadanos.

Desde el punto organizacional, los primeros administrativistas caracterizaron el creciente proceso de especialización funcional y organizacional, e incluso lo explicaron y justificaron. Luther Gulick (1937) advertía que "la división del trabajo es la base de la organización; de hecho, es el motivo de la organización Si la subdivisión del trabajo es ineludible, la coordinación se convierte en algo obligatorio. Sin embargo, no existe una sola forma de coordinar". Herbert Simon, en su clásico texto *Los Proverbios de la Administración* (1947), advertía que:

- i) La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo.
- ii) La eficiencia administrativa aumenta si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad.
- iii) La eficiencia administrativa aumenta si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño.
- iv) La eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según a) propósito, b) proceso, c) clientela, d) lugar.

Este proceso de especialización creciente establece demarcaciones en las funciones del Estado, que se asientan en la fragmentación de los saberes, la cristalización de las profesiones, la modalidad en que se fueron sumando nuevas funciones estatales (conflictos y problemáticas sociales), el rol político y comunicacional de la organización de funciones y la creciente incidencia de la tecnología exacerbando la especialización.

El proceso de especialización, así como de expansión de las funciones asignadas, tiene un impacto muy profundo en la configuración organizacional del Estado: nuevas organizaciones son creadas, tanto en el ámbito de la administración central o descentralizada. Este proceso también va consolidando la sectorialización funcional, a saber, la institucionalización de sectores de política pública.

Como lo advierte Martínez Nogueira (2013), "la estructura organizacional del Estado responde, predominantemente, a demarcaciones sectoriales, con enorme complejidad en los arreglos para la implementación de políticas que desbordan esos límites y que requieren negociaciones y ajustes permanentes". La estructuración sectorial se refiere a cuestiones con alguna afinidad u homogeneidad interna que responden a grandes objetivos de política. Sin embargo, la incorporación de múltiples funciones dentro de un sector genera tensiones, desacoples y falta de eficacia.

Los sectores de política pública tienen distintos grados de institucionalización, dependiendo de las trayectorias funcionales en el Estado. Hay sectores muy institucionalizados (política tributaria, hacienda, educación, relaciones internacionales) y otros con baja institucionalización (ambiente). Los ministerios de línea y sus reparticiones centrales aparecen como la representación más reconocida del sector, pero la creciente presencia de organizaciones descentralizadas completa el mapa diversificado organizacionalmente de los sectores de política pública.

La especialización funcional, ligada luego a la jerarquía como principio de coordinación social, lleva a la delimitación de la competencia de una organización. La competencia es el conjunto de funciones que una organización o un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de competencia da así la medida de las actividades que de acuerdo con el ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano.

Las funciones que deben ejercerse en un sector de política pública tienen un carácter sustantivo vinculado a los contenidos concretos que hacen a la actividad productiva del sector, como también pueden organizarse de acuerdo con el rol que cumplen en el ciclo de la política, desde la planificación, hasta la ejecución, el control y la evaluación. El proceso de especialización funcional ha asignado estas funciones a una diversidad de organizaciones, cada vez más especializadas, tanto del ámbito centralizado como descentralizado. Una evaluación acerca de la coherencia de esta distribución de funciones en un sector, y del desempeño general de esta trama interorganizacional, debe partir de la especificación de estas funciones.

En el sector del transporte en el nivel nacional, el conjunto de organizaciones que se analizará más adelante tiene en sus mandatos institucionales, la obligación de desarrollar todas las funciones que hacen a la efectivización de servicios de movilidad y logísticas en el país. Esta organización ofrece en términos generales condiciones importantes de especialización funcional y relación jerárquica entre los componentes. Si bien no todas sus partes integran ahora el mismo Ministerio, esta característica no representa, a priori, un problema de manera aislada, sino que debe ser analizada siempre en relación con otros aspectos organizacionalmente relevantes.

Este complejo entramado de organizaciones cumple las funciones principales que son necesarias para que se puedan desarrollar servicios de transporte de personas y cargas. Este trabajo identifica como funciones principales, las siguientes:

- a) Planificación: análisis prospectivo y estratégico; diseño de lineamientos generales para el desarrollo del sector; integración con otros sectores de política pública: producción, ambiente, energía, poblamiento, entre otros.
- b) Diseño de políticas: elaboración de orientaciones políticas específicas en materia de desarrollo de servicios y financiamiento.
- c) Regulación: elaboración de normas generales referidas a los tipos de servicios, a la contratación de servicios, condiciones técnicas y mecanismos de financiamiento.
- d) Microrregulación, normalización y certificación: elaboración de normas técnicas específicas, así como estándares operativos; certificación de cumplimiento de normas.
- e) Operación de servicios: organización y prestación de servicios de transporte de cargas y pasajeros.
- f) Fiscalización y control: despliegue del poder de policía tendiente a asegurar el cumplimiento de las regulaciones y normas técnicas.
- g) Información y estudios: relevamiento original y sistemático de información referida a la demanda y oferta de transporte y desarrollo de estudios e investigaciones referidas a actuales o nuevos servicios y sus especificaciones.
- h) Investigación de accidentes: realización de los estudios de accidentología y elaboración de normas y recomendaciones sobre seguridad en el transporte.
- i) Seguridad: despliegue del poder de policía en apoyo de organismos de fiscalización o en función de mandatos propios, para asegurar el cumplimiento de regulaciones y normas técnicas y garantizar la seguridad de personas y cargas.

En el análisis organizacional de los subsectores, se considerará el despliegue de estas funciones en la trama de organizaciones.

III. Análisis de los subsectores del transporte

El sector transporte es heterogéneo, y a su vez exhibe márgenes de segmentación importantes, en función de las diferencias tecnológicas, el objeto de sus servicios (pasajeros, cargas) y el ámbito territorial de actuación (urbano, interurbano). Por ello, sus organizaciones se desempeñan en buena parte en el marco de subsistemas o subsectores, organizados principal, aunque no exclusivamente, alrededor de modalidades tecnológicas (medios guiados, autotransporte, entre otros) y ámbitos geográficos (terrestre, aéreo y acuático).

El análisis de la coherencia organizacional del sector transporte del nivel nacional se hará a partir de cuatro subsectores tradicionales: ferroviario, marítimo-fluvial-portuario, aerocomercial y autotransporte. Tienen trayectorias y funcionamientos distintos, más allá de los vasos comunicantes que vinculan a muchos segmentos entre sí. En términos generales, el subsector que muestra una menor coherencia y organización es el ferroviario. Los demás muestran algunos problemas, que se han acrecentado en los últimos años.

El análisis sólo considerará el funcionamiento del Estado nacional. Cabe mencionar que una evaluación completa debe incluir los mecanismos de interacción con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y en menor medida, con los municipios. Las provincias y la CABA tienen importantes competencias, sobre todo en el ámbito del autotransporte y crecientemente en el mundo acuático.

1. Subsector ferroviario

El sector ferroviario, salvo un breve interludio de (algunas) intervenciones provinciales en los pasajeros de larga distancia, está bajo la exclusiva responsabilidad del Estado nacional. Hasta principios de los años 90, el modelo fue el de una empresa estatal multipropósito (Ferrocarriles Argentinos – FA), que desplegaba acotados mecanismos de interacción con la Administración Central (AC), principalmente orientados a asegurar su financiamiento operativo y las inversiones.

En la primera mitad de los años 90, los tres grandes subsistemas (cargas, pasajeros metropolitanos y de larga distancia) se escindieron, y en los primeros dos casos, los servicios fueron dados en concesión a empresas privadas bajo la forma de concesiones integrales. Una entidad de control fue creada luego de varios intentos (Comisión Nacional de Regulación del Transporte - CNRT) y un remanente de AC quedó para cuestiones regulatorias, tarifarias y de políticas generales.

El funcionamiento de este modelo en el ámbito metropolitano tuvo un período inicial alentador, pero pronto comenzó a desvincularse de la mano de incumplimientos tanto públicos como privados, en un contexto de creciente volatilidad económica que culminó temporariamente con la crisis de 2001-2002. Renegociaciones y compensaciones mediante, los servicios metropolitanos continuaron un rápido deterioro que encontró sus hitos principales en las primeras rescisiones de contratos, derivadas de los primeros conflictos con los usuarios (Bertranou, 2020a, 2021b). Aun con matices entre empresas concesionarias, la degradación del servicio fue creciente y encontró otro hito significativo en el siniestro de la estación Once en 2012. En el caso de las cargas, las renegociaciones que se instalaron ante los incumplimientos empresarios (proceso que llevó cerca de 9 años), llevaron al sistema a una situación donde las empresas son ‘cumplidoras seriales’ de un modelo que no garantiza el mantenimiento mínimo de la infraestructura.

La crisis en el segmento metropolitano activó en algunos dirigentes los ánimos de restauración ‘nacionalista’, de la mano de innovaciones institucionales más próximas a la realidad europea. La Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario (2008) creó dos Sociedades del Estado en consonancia con el paradigma de ‘separación vertical’: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la Operadora Ferroviaria (SOF); la primera, encargada de la administración de la infraestructura ferroviaria actual y futura, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes; la segunda, a cargo de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados o ante la culminación de las concesiones, con inclusión del mantenimiento del material rodante.

En cuanto a la CNRT, en su art. 15, la mencionada Ley reforzó su rol de fiscalización y control en materia ferroviaria, en especial en los aspectos de mantenimiento y seguridad, incorporando además en su inciso h), la facultad de “resolver los conflictos que puedan plantearse entre la ADIF o la SOF y las empresas concesionarias

del servicio de transporte ferroviario". Adicionalmente en el art. 17, la Ley le encomienda al Poder Ejecutivo realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario a cargo de la CNRT, lo cual habilitará *a posteriori*, su potestad para fiscalizar a operadores públicos.

El escaso análisis previo del modelo adoptado se complementa con su instrumentación cansina. Más allá de algunos servicios, recién en 2013 SOF comienza a operar un servicio de envergadura (Línea Sarmiento metropolitana), y en 2015 incorpora 4 líneas metropolitanas más (desde 2004 se venían produciendo rescisiones de contratos, pero no se asignaron inmediatamente estas líneas a SOF sino a precarios esquemas de gestión de la emergencia integrados por las concesionarias remanentes). ADIF comenzó a realizar algunas obras, pero en competencia con otros actores u organismos como los operadores privados (cargas y metropolitanos), SOF y luego, el propio Ministerio, y con escasas capacidades de acción. Desde un comienzo, la letra de la separación vertical no fue respetada: ni SOF corría trenes, ni ADIF monopolizaba la administración de la infraestructura.

El proceso de estatizaciones continuó con la creación de la empresa Belgrano Cargas y Logística SA (BCyL), para hacerse cargo de los servicios de carga no sólo de la línea Belgrano, objeto de estropicios institucionales desde 1996 y merecedora de un libro entero de malas prácticas (Poplo, 2013), sino de las líneas San Martín y Urquiza, producto de sendas rescisiones con el desvaído operador privado ALL (America Latina Logistics). Sin embargo, el proceso de estatizaciones tuvo un hito aún más simbólico con la sanción de la Ley 27.132 de 2015, también denominada *Nueva Ley de Ferrocarriles Argentinos*, a partir de la cual se creó la empresa Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE) como un *holding* de sociedades públicas que aportara coherencia al conjunto y se habilitó la posibilidad de implementar un sistema de *acceso abierto* (*Open Access*) en la red de cargas. La nueva ley vino también a convalidar el funcionamiento real de las sociedades creadas en 2008: habilitó a ADIF a actuar *por sí o por terceros operadores* en el mantenimiento o en las obras de infraestructura, así como a gestionar por sí o a través de los operadores, los sistemas de control de circulación de trenes que eventualmente su pudieran poner en marcha. Se adecuaron también las competencias de la CNRT en términos del análisis y unificación de los sistemas de comunicación, la habilitación de material rodante y la resolución de conflictos en la implementación del *acceso abierto* (decreto 1027/18), entre otros aspectos, las que se sumaron a las que se establecieron en el nuevo estatuto del organismo aprobado en 2015 (decreto 1661/15), en el que se le confirmó la potestad de fiscalizar las actividades de las *empresas* (privadas) y los *operadores* (públicos) de transporte automotor y ferroviario. Para confirmar su potestad de controlar operadores públicos, se emitió la Resolución 2210/15 del Ministerio de Interior y Transporte, que especifica y reglamenta lo dispuesto en materia de penalidades a estos últimos, que se agrega a la resolución CNRT 1770/08 que obliga a todos los operadores ferroviarios (ahora públicos y privados) a presentar sus planes de mantenimiento para el año siguiente, lo cual permite la posibilidad de constatar las acciones y elaborar un informe anual que incluya indicadores del estado de la red y del material rodante.

El 2015 ya pone en evidencia un escenario organizacional más diversificado, y aún más confuso, con roles incumplidos y situaciones organizacionales muy distintas: SOF, ADIF y BCyL (y luego FASE) con una planta gerencial en crecimiento, CNRT con cierto estancamiento, y la Administración Central, en las figuras de las Secretarías respectivas y de la Subsecretaría de Gestión Ferroviaria en decadencia, con pérdida de personal calificado y sueldos estancados.

La creación de FASE no deja de ofrecer algunas curiosidades. La sociedad es titular de sus controladas (ADIF, SOF, BCyL y luego por modificación *por resolución* (!) de su estatuto, una reconvertida organización denominada Desarrollo de Capital Humano Ferroviario SA – DeCaHFSA), pero su Directorio está integrado en un 50% por los máximos responsables de las sociedades controladas, además de 3 representantes de los sectores sindical y de usuarios (sobre los 8 totales). El diseño exhibe estas particularidades: es conducida por aquellos de los que es dueña (formalmente, excepción hecha de DeCaFHSA, que no le transfirió las acciones) y por representantes extra-estatales, que podrían poner en riesgo la coherencia en la gestión. Estas particularidades se esfuman si se admite que las figuras gerenciales carecen de autonomía política (aunque no administrativa). El problema de FASE también desde un comienzo es que tiene funciones de aprobación de planes, programas y proyectos, así como de asegurar la coordinación y líneas de acción de las empresas controladas, funciones que claramente compiten con las que debe ejercer la Administración Central, en especial si rebasan el ámbito empresarial público. Es preciso recordar que FASE fue pensada como empresa estatal holding, coordinadora y orientadora de las

intervenciones de sus controladas, pero en un contexto en donde hay operadores privados, y se alientan los mismos bajo el sistema de *acceso abierto*. La lenta instalación de FASE prueba que muchas organizaciones se crean para fines comunicacionales, pero sin precisar adecuadamente qué funciones deben cumplir en el concierto de qué trama de organizaciones y sus respectivas funciones. Y desde ya, algunas de estas organizaciones con misiones confusas, son siempre el lugar ideal para la contratación de personas para altos cargos públicos.

En un escenario de operadores ferroviarios públicos poderosos, la CNRT ha visto su rol de fiscalización y control al menos parcialmente ignorado o simplemente impugnado, como en el caso reciente de la controversia con SOF (Bertranou, 2019, 2020a). La Subsecretaría de Gestión Ferroviaria no tiene en nombre del Ministerio la capacidad de producir coherencia global en el sector ferroviario (y menos aún conexión con los otros modos), como tampoco la tiene FASE, aún dentro de la esfera de los operadores públicos. Si FASE la tuviera, podría conspirar contra la posibilidad de que el Ministerio sea el factor de coherencia, con el agravante de que esto podría desalentar la participación privada por los posibles sesgos operativos y regulatorios. Pero FASE no tiene tampoco la posibilidad de controlar a sus controladas, porque no controla los recursos, ni controla la línea gerencial de las empresas. A eso se agrega un dato de color de 2021: el titular de SOF también fue nombrado titular de ADIF ante los cambios producidos tras la muerte del exministro Mario Meoni, por razones estrictamente políticas, sin que intervengan otras consideraciones más estratégicas como una posible fusión.

Más allá de la tardía y tímida reglamentación del *acceso abierto* (decreto 1027/18 reglamentario de la Ley 27132), la nueva resolución MT 211/21 que pone fin a las concesiones actuales de cargas, aporta un marco para un nuevo ensayo de (des)articulación interorganizacional. La mencionada resolución le asigna a BCyL la prestación de los servicios de cargas en las tres redes concesionadas (al momento de la finalización de los contratos), y habilita a ADIF a celebrar un convenio con BCyL para el mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de la circulación de trenes. Al mismo tiempo, habilita a BCyL para establecer acuerdos de operación con empresas privadas mientras se instrumenta el *acceso abierto*, así como a definir los cánones por el uso de infraestructura junto con ADIF. En suma, el operador público tiene el poder de subcontratar operadores y fijar tarifas, con un organismo de infraestructura (ADIF) operativamente disminuido, el *hólding* (FASE) como mero supervisor, y la Administración Central como instancia sólo formal de terminación de concesiones y de coordinación para un plan de inversiones. Los avances en materia de acuerdos de operación por parte de BCyL se concentraron en las concesionarias existentes, y en especial con la que será la primera desafectada, Ferroexpreso Pampeano. Los desacuerdos respecto del cánón a pagar y otros aspectos del nuevo contrato de operación, hicieron que se postergue un año el vencimiento de la concesión. Demás está decir que las demoras en establecer un nuevo marco legal, conspira contra la realización de las inversiones y el mantenimiento necesario.

Algunas conclusiones:

- a) El subsector está fuertemente desorganizado, aspecto que ya había tratado de forma más extensa y no sólo referida a la cuestión organizacional en otro trabajo (Bertranou, 2019).
- b) El debilitamiento progresivo de la gestión central del Ministerio de Transporte ha encontrado nuevos hitos: los nuevos funcionarios no tienen experiencia ni conocimiento previo en el área (tampoco buena parte de los de las empresas y agencias), no hay cargos de Dirección simple o nacional concursados (y son más de 60) y hubo un intento más acabado de constituir FASE, que compite, al menos formalmente, con las competencias centrales ministeriales.
- c) Este debilitamiento tiene resultados concretos: no se pudieron resolver de forma ordenada, oportuna e inteligente los procesos de finalización de las concesiones de cargas y metropolitanas. Se sumaron 'parches' institucionales y prolongaciones e indefiniciones innecesarias.
- d) El organismo que se creó para facilitar la coordinación de lo estatal (FASE) absorbe funciones que son ministeriales y estratégicas, reproduciendo en una escala menor la experiencia de funcionamiento autónomo de FA. Pero lo notable es que con la fusión directiva de ADIF y de SOF, la propia autonomía y diferenciación de FASE está en entredicho.
- e) Se han constituido dos operadores estatales fuertes (y fuertemente deficitarios), a los que no se les pide un plan de negocios con mejoras de eficiencia, y que están absorbiendo funciones de infraestructura (y en el futuro, de control de tráfico), que hacen innecesaria a una agencia como ADIF.
- f) Y con el apartamiento efectivo de ADIF, comienzan los conflictos de interés para poder captar inversión e interés privado en el negocio, en especial en las cargas: BCyL será quien subcontrate, quién ordene el tráfico

e influya en la fijación de tarifas (al menos, hasta que se establezca el *acceso abierto*, posibilidad muy remota dado el estado actual de la infraestructura en la red de cargas). Pueden plantearse serias dudas sobre una futura participación privada, en un mercado muy menguado, sin volumen y sin inversiones en infraestructura, con un operador público sin incentivos para una gestión eficiente.

- g) En suma, la planificación no está donde tiene que estar (si es que existe, pero tampoco existe), la dirección empresarial estatal unificada no existe, el control (CNRT) está y seguirá estando cuestionado por los operadores públicos que dicen actuar 'en nombre de los usuarios porque son el Estado' (sic), las empresas estatales no tienen incentivos de mejora, no hay incentivos para la participación privada, algunas funciones regulatorias y administrativas son ejercidas por empresas públicas (de acuerdo con sus propios intereses) y no se avanza en otras funciones como las de normalización, información y evaluación. Y todo este desbarajuste es sólo en el plano organizacional, sin siquiera aludir a los graves problemas de cumplimiento (o inexistencia) de normas y de inversión, y de integración de las plantas gerenciales.

2. Subsector Marítimo Fluvial Portuario

Es posible que, en comparación con el subsector ferroviario, el *ensamble* organizacional de los otros subsectores no revista la criticidad del primero. Pero no debe darse por sentado nada en materia institucional. Esto le ocurre al sector marítimo-fluvial-portuario, que se ha venido desempeñando de forma relativamente estable, aunque con algunas incongruencias, pero que en el último año, la inminencia de la finalización de la concesión de dragado y balizamiento de la vía de navegación troncal (VNT), ha activado el debate alrededor de las finalidades y de algunos de los instrumentos del subsector, y por ende, ha propiciado la 'inventiva organizacional', con un efecto negativo en cuanto a la coherencia estructural y funcional del sector.

De forma similar en todos los subsectores del transporte en el nivel nacional, el marítimo-portuario llega hasta principios de los años 90 con una fuerte presencia estatal en toda la línea productiva. El Estado nacional dispone de una empresa marítima de cabotaje y ultramar (Empresa Líneas Marítimas Argentinas - ELMA) y una de transporte fluvial (Flota Fluvial del Estado Argentino). Asimismo, es titular de todos los puertos, cuya administración está bajo la Administración General de Puertos (AGP), Empresa del Estado, devenida Sociedad del Estado en 1987 (decreto 1456).

Los años 90 son testigos de cambios muy significativos: la liquidación de las empresas operadoras estatales, la descentralización a las provincias de la gestión de los puertos, en algunos casos bajo la figura de consorcios de gestión público-privados (Ley 24093), el intento de liquidar la AGP, el establecimiento de nuevas regulaciones portuarias que activaron la privatización de las operaciones y facilitaron la creación de puertos privados (decreto 817/92), y el concesionamiento de los trabajos de dragado, profundización y balizamiento de la VNT. Como el proceso de traspaso del Puerto Buenos Aires a la Ciudad de Buenos Aires quedó en suspenso (decreto 19/2002), la AGP quedó nuevamente en carrera administrando el *Puerto Nuevo*. En la actualidad, tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones de explotación y mantenimiento de la infraestructura de las áreas no concesionadas, como así también las funciones de autoridad de aplicación y de ente de contralor del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de las terminales portuarias privadas frente al Estado Nacional y las tareas de mantenimiento, dragado y balizamiento de los canales de acceso al Puerto Buenos Aires y del vaso portuario. Todas estas funciones se financian con el canon de los concesionarios de las terminales portuarias, cuyo uso ha sido materia de controversia. Cabe destacar que AGP es una de las pocas empresas estatales superavitarias. Recientemente (decreto 427/21), se le han asignado competencias de concesionario temporal de la obra de dragado y balizamiento de la VNT que analizaremos más adelante.

En términos del diseño de políticas y regulaciones en nombre de la Secretaría o Ministerio de Transporte (con un fugaz paso por Economía entre 2014 y 2015), el organismo competente es la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante (SSVNyMM) en todo lo relativo al transporte marítimo y fluvial y sobre la administración portuaria. Sus principales funciones están especificadas en el decreto 1824/2004. Operando en el marco de la Subsecretaría, se encontraba el Órgano de Control de Concesiones de Redragado y Señalización, organismo de la administración centralizada, cuyo propósito era el seguimiento del contrato con la concesionaria de la VNT, Hidrovía SA.

Este esquema inicial simple ofrecía algunos problemas, no tan estridentes: la falta de capacidad de la organización central (SSPVNyMM en nombre del Ministerio) para dar dirección a todo el sistema, además de las deficiencias en actividades básicas como la habilitación de puertos; la AGP abarcando otras competencias como la realización de estudios sobre canales navegables en el Río de la Plata (Canal Magdalena) o sobre la VNT (Unidad Hidrovía); y la ausencia de un ente descentralizado para el control de la concesión de la VNT, reclamo que expresaban airadamente los organismos de control (AGN, SIGEN).

Como ya se mencionó, la inminencia de la finalización de la concesión en la VNT en abril de 2021 activó justificadas preocupaciones de todo tipo sobre la base de dos preguntas obvias: qué hacer y cómo. El gobierno de Macri impulsó una Unidad Hidrovía (¡en la AGP!) para comenzar a analizar las opciones; se encomendaron algunos estudios, pero en general, y a raíz de la crisis de 2018, los tiempos se fueron demorando. Con el mismo ritmo, el gobierno de Alberto Fernández inició la contratación de universidades nacionales para generar, de forma fragmentada, los fundamentos para un nuevo llamado a licitación, pero la pandemia le asestó otro golpe a la dinámica ya alicaída del proceso. En pocos meses se tomaron algunas decisiones cruciales para el sector: por decreto 949/2020 se delegó en el Ministerio de Transporte la facultad de llamar a una licitación pública nacional e internacional para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la VNT, con un mayor alcance temporal y ampliación de capacidad, a riesgo empresario y sin aval del Estado, a pesar de algunas críticas internas en la coalición de gobierno; ante el vencimiento operado en abril de 2021, se decidió prorrogar 90 días el contrato con Hidrovía S.A, a los efectos de analizar la solución institucional transitoria (a ser implementada mientras se sustancia la licitación), la cual quedó plasmada en agosto a través del decreto 427/2021, por el cual se otorga una concesión temporaria para el dragado y mantenimiento de la VNT desde Confluencia hasta el Río de la Plata exterior, a la AGP, por un plazo de un año, eventualmente prorrogable; y por decreto 556/2021, se creó un ente de control descentralizado y autárquico denominado Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable, cuya misión principal es la de fiscalización, pero cuyas otras funciones incluyen la confección de pliegos, la elaboración de políticas y el otorgamiento de concesiones. Podemos ver todos estos actos y sus consecuencias organizacionales a continuación.

El decreto 427/21 modifica el estatuto de AGP (decreto 1456/87) para permitir que esta sociedad pueda “asumir la concesión de obras y/o la administración, prestación de todo tipo de servicios de mantenimiento y operación de las vías navegables que se le otorguen y/o se le encomienden, realizando los actos que le corresponda ejecutar en tal carácter, por sí o a través de terceros” (art 1). Su art 2 le otorga a la AGP “la concesión de la operación para el mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y el correspondiente control hidrológico de la VNT comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la zona de aguas profundas naturales en el Río de la Plata exterior”, y su art 3 delega en el Ministerio de Transporte la facultad de confeccionar y de firmar el contrato de concesión con AGP, con la inclusión de los siguientes puntos: una duración de 12 meses y su posible prórroga, la base tarifaria y eventuales subvenciones necesarias, la delimitación de ríos y canales objeto de la concesión, la actualización tarifaria, el plan de obras, la incorporación de personal de la firma concesionaria previa y la facultad para celebrar contratos con operadores de dragado. En suma, el Estado celebra un contrato de concesión con una empresa pública, la cual puede subcontratar tareas (sin especificar), y este contrato prevé eventuales subsidios (que no había para la concesionaria previa).

En esta materia, hubo avances importantes, pero que luego se malograron. A través de la Resolución 126/21, la AGP aprueba la contratación directa por urgencia por 90 días a la Compañía Sudamericana de Dragados SA (Jan de Nul, socio de Hidrovía SA) para las tareas de dragado de la VNT. Al mismo tiempo, llama a licitación nacional para la tarea de dragado de mantenimiento por 180 días, proceso que luego es desestimado en marzo de 2022 por distintas impugnaciones por el procedimiento y su único oferente calificado (Compañía Sudamericana de Dragados SA). Y toda esta situación se despliega, sin que aún se llame a licitación internacional. Tres tipos de contrataciones de distinta factura, en cabeza de una agencia que no está preparada, y con resultados negativos.⁶ El corolario de todo esto es la inevitable prórroga de la concesión a AGP, por Resolución MT 525/22, ‘hasta la

⁶ <https://tradenews.com.ar/la-agp-deja-sin-efecto-la-licitacion-por-el-dragado-y-reiniciara-el-proceso-en-20-dias/>.

toma de servicio por parte de quien o quienes resultaren adjudicatarios de la licitación encomendada por el Decreto N° 949'.⁷

El decreto 556/21 crea el Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable, como organismo descentralizado con autarquía administrativa, funcional y económico-financiera, en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Transporte, con personería jurídica propia y capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado (art 1). El objeto del organismo queda explicitado en un largo art 2, donde establece sintéticamente que debe **velar** por objetivos públicos determinados, mediante acciones de **auditoría, control, inspección, regulación y seguimiento** de actividades para el desarrollo de trabajos asociados al mantenimiento y ampliación de la Vía Navegable en los límites establecidos anteriormente. Claramente, se crea como organismo de control, aunque queda para especificar en algún momento cuál será la función de regulación asociada. El art 3 propone un Consejo Directivo integrado por 15 miembros, 8 nominados por el Estado Nacional y 7 por las provincias signatarias del Acuerdo Federal Hidrovía.⁸

Lo más destacado surge con la especificación de las funciones en el art 4. En su mayoría, se trata de funciones asociadas al control, pero luego aparecen algunas vinculadas a su denominación de *Gestión*. Por ejemplo, se le faculta a: confeccionar y aprobar pliegos licitatorios, incluido el previsto en el decreto 949/20, así como efectuar estas licitaciones; a establecer políticas para estimular el desarrollo productivo a través de los pliegos; entender y aprobar revisiones tarifarias; a elevar las propuestas reglamentarias técnicas y operativas; coordinar la formulación de planes y programas de infraestructura relativa a la vía navegable con un número de organismos (ninguno del Ministerio de Transporte); entre otras. También queda facultado para percibir las tarifas por cuenta y orden del concesionario.

La descripción del sector o de las acciones se complementa con algunas menciones como la resolución MT 33/2020 que creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria Canal Magdalena para asistir en todo lo relacionado con el llamado a licitación por esta obra (a destiempo con el proceso de tratamiento de la VNT, que sin dudas debe tener ya definidos los accesos principales al río, ¡para que los oferentes puedan cotizar de forma pertinente!). También actúa en la zona portuaria y en las vías navegables la Prefectura Naval Argentina (PNA), principal agencia de control y Dirección General de Aduanas.

Algunas conclusiones preliminares de este entramado que está aún en construcción:

- a) Como en el caso ferroviario, la parte de administración central en la SSPVNYMM viene de un largo proceso de debilitamiento de sus capacidades operativas y de sus capacidades para generar información, conocimiento y opciones de política.
- b) Las pocas e inconexas actividades de tono más estratégico (evaluación de canales en el Río de la Plata, evaluación de la concesión de la VNT en vistas a su nueva definición) fueron asumidas por una empresa pública (AGP), posiblemente por las ventajas organizacionales y presupuestarias (o políticas), o por otra área del Ministerio (Dirección Nacional de Políticas de Transporte de Cargas y Logística en lo relativo al análisis del potencial de carga fluvial), con las inevitables tensiones internas.
- c) El resultado final ha sido el de arribar a la finalización de la concesión sin ningún plan ostensible, ni información o conocimiento de soporte para la toma de decisiones, lo cual ha obligado a tomar decisiones transitorias y precarias, sin que tampoco se subsanen los problemas relacionados con la elaboración de pliegos que contengan definiciones estratégicas de interés nacional.
- d) En lugar de fortalecer la administración central, se opta por potenciar una empresa con una misión específica (AGP) y por crear un ente descentralizado con múltiples funciones que rivalizan con los de la SSVNYMM y con

⁷ <https://tradenews.com.ar/extienden-el-contrato-de-la-agp-al-frente-de-la-via-navegable/>

⁸ El Acuerdo fue suscripto el 28 de agosto de 2020 y en el mismo se preveía la creación por Ley de una Sociedad del Estado Administradora Federal Hidrovía, con participación de la Nación y de todas las provincias signatarias (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) con funciones más ambiciosas que las del Ente creado por decreto 556/21. La propuesta no tuvo el eco posterior por parte de las autoridades nacionales. Cabe notar que la CABA no está incluida en el Acuerdo ni en el Ente, siendo que también es 'riberaña' y sede del principal puerto sobre la VNT, pero sí están Misiones y Formosa, provincias que no son 'riberañas' considerando el espacio de la concesión.

los del Ministerio en general: planificación, diseño de políticas, regulación, diseño de pliegos, entre otros. Será muy difícil lograr cooperación interorganizacional, y aún más, si los o las funcionarios a cargo carecen de conocimientos previos.

3. Subsector autotransporte

El modo de transporte automotor muestra una fuerte complejidad institucional. La responsabilidad en la definición de políticas, regulaciones y reglamentos se encuentra dividida entre distintos organismos nacionales, provinciales y municipales. Se trata también de un modo con una alta densidad normativa, por lo que la capacidad de generar espacios de coordinación intergubernamental (entre distintos niveles de gobierno) resulta central para implementar una política integral e integrada, coherente, eficaz y sostenible. En este modo, el rol nacional no es tan central como en los otros tres, y los órganos subnacionales tienen una incidencia muy significativa, tanto en el ámbito urbano como el interurbano.

En la Administración Central nacional, el órgano que interviene en nombre del Ministerio es la Subsecretaría de Transporte Automotor (SSTA). Esta Subsecretaría se organiza en cuatro áreas: i) Coordinación de Políticas de Transporte Automotor de Pasajeros; ii) Coordinación de Transporte Automotor de Cargas; iii) Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial y iv) Dirección Nacional de Transporte Automotor.

La Subsecretaría tiene las siguientes funciones: intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros, interno e internacional; coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada con las acciones de su competencia; elaborar y proponer políticas sobre permisos y/o concesión de explotación de los servicios de transporte automotor; intervenir en la planificación y estructuración del transporte en el AMBA en el área de su competencia; elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios, para el otorgamiento de concesiones o contrataciones, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia; y participar de las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades de transporte automotor, provinciales o de otros países.

La Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial (CNTSV) es el organismo de coordinación en lo relativo al tránsito y la seguridad vial de los vehículos afectados a los servicios de transporte de pasajeros y cargas de carácter interjurisdiccional. Es responsable de auditar y fiscalizar el funcionamiento de los talleres de revisión técnica obligatoria y de reparación y modificación de vehículos de transporte de pasajeros y cargas de jurisdicción nacional, así como de la generación de información sistemática sobre el sector.

En cuanto a los organismos descentralizados, además de la ya mencionada CNRT y sus órganos de control referidos al transporte automotor, se encuentra la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), creada en 2008 a través de la ley de seguridad vial (26.363), como el organismo encargado de coordinar acciones tendientes a reducir la siniestralidad en el país. Para ello, es responsable del control y fiscalización del tránsito; la constitución de un sistema de tránsito y estadística accidentológica, así como de controlar la emisión de la Licencia Nacional de Conducir y la Revisión Técnica Obligatoria para los vehículos. Para ello, se desarrollan campañas de difusión y concientización; el control y fiscalización del tránsito; la constitución de un sistema de antecedentes de tránsito y estadística accidentológica y la creación de un mapa de riesgo y puntos negros. Además, de desarrollar programas de difusión, concientización, educación vial y de capacitación de conductores profesionales.

Además de las organizaciones que se encuentran en el Ministerio de Transporte, están los organismos que en la nueva gestión 2019-2023 pasaron a la órbita del Ministerio de Obras Públicas. En el mismo se encuentra la Dirección Nacional de Vialidad (DNV, descentralizado), organismo creado en 1932 como responsable de planificar globalmente los trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional, así como de ejecutar las políticas nacionales en materia de obras y servicios viales. Propone también normas técnicas e instrumenta un marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones para garantizar al usuario seguridad, economía y confort.

Hacia fines de la década del '70 el organismo inició un proceso de descentralización de la red con transferencias de rutas nacionales a las Direcciones Provinciales, lo que marca el peso, para analizar la política de transporte automotor, de las DPV. Hasta 2018 existía el Organismo de Control de Corredores Viales (OCCOVI), creado mediante Decr. 87/2001 en el marco de la política de reforma del estado y concesión de corredores viales. Su misión era la de ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesiones de Redes Viales y de todas aquellas obras viales concesionadas. Luego de una actuación deslucida, pasó a la órbita de la DNV y finalmente fue disuelto y sus funciones absorbidas por esta última Dirección.

Con la primera rescisión de una concesión vial (Autopista Riccheri) se creó en 2016 la empresa Corredores Viales SA, la cual quedó a cargo del mantenimiento y gestión de la vía mencionada, y heredó los nuevos corredores rescindidos y particularmente, los asignados por medio del mecanismo de los Proyectos de Participación Público Privada (Ley 27328), aprobados a mediados del año 2018 (Piazza, 2020). El Ministerio de Obras Públicas firmó un contrato de concesión con Corredores Viales SA el 31 de enero de 2020, cuya cláusula 2.1 establece: "Este Contrato tiene por objeto la Concesión de Obra Pública, por peaje, para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación, y prestación de servicios al usuario en el marco del régimen establecido en la Ley 17.250, de los Corredores Viales Nacionales".

Algunas conclusiones preliminares:

- a) Se trata de un sector muy diverso, con distintos servicios y con una amplia intervención de las autoridades provinciales: tránsito y seguridad vial, control de servicios de pasajeros (urbano AMBA e interurbano de jurisdicción nacional), control de cargas e infraestructura vial.
- b) La creación de la ANSV no produjo un efecto muy significativo, porque se pensó como una nueva 'oferta' (o un nuevo 'kiosco'), más que en una nueva perspectiva de coordinación interorganizacional (con Gendarmería Nacional, con la CNTySV y con DNV, además de las autoridades provinciales y municipales). Los avances en coordinación fueron limitados y un entendimiento con la DNV en pos de un análisis integral de las necesidades de infraestructura, no fue posible (Bertranou, 2013).
- c) Con menos intensidad que en los subsectores anteriores, la administración central también se ha debilitado, y ha recurrido al apoyo de gestión de un organismo netamente de control como la CNRT (subsidios al gasoil).
- d) Corredores Viales SA es una empresa estatal que opera bajo un contrato de concesión de obra pública, pero donde no se ha estipulado un marco de control específico como en otras concesiones públicas, más allá de la actuación de los organismos tradicionales de control interno y externo.

4. Subsector aerocomercial

El modo aerocomercial se estructura únicamente a través de organismos estatales de nivel nacional. Estos organismos, herederos de la preeminencia de la Fuerza Aérea Argentina hasta no hace mucho tiempo, tienen la responsabilidad en la formulación de las políticas y la normativa sectorial, en las reglamentaciones, en la definición de tarifas, en el otorgamiento de permisos, y en el control y la fiscalización. Por otro lado, actualmente es el subsector que mayor incidencia muestra de las regulaciones e instituciones internacionales:

- La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI o ICAO, por sus siglas en inglés), una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas creada en 1944 con el objetivo de desarrollar políticas y estándares; desarrollar auditorías, análisis, evaluaciones de desempeño y brindar asistencia técnica para la construcción de capacidades que permitan el crecimiento sostenible del sistema de aviación.
- La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLACSEC), cuyo objetivo es proveer una estructura adecuada para discutir, planificar y gestionar todas las medidas requeridas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil.
- La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), cuya misión es representar, conducir y servir a la industria área y para ello establece normas, estándares y realiza recomendaciones sobre la gestión y operación de la aviación civil.

Hasta 2015, el Ministerio o la Secretaría de Transporte contó con una Subsecretaría de Transporte Aerocomercial conformada con una Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial y una Dirección de Legislación y Acuerdos. Actualmente, no existe ningún órgano de este tipo que apoye al Ministerio en sus actividades de planificación,

diseño de políticas, supervisión y evaluación. En principio, este vacío lo llenan gabinetes de asesores y la amplia agenda de trabajo del organismo descentralizado más importante del sector, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).

La ANAC, creada por medio del decreto 239/07, tiene su origen en demandas internacionales de una agencia descentralizada, y tiene como misión la *administración* de la aviación civil argentina, regulando, fiscalizando y certificando las actividades aeronáuticas comerciales, de aviación general y deportivas, proporcionando una infraestructura aeronáutica adecuada, [...] velando por la mayor eficiencia de los servicios de la navegación aérea, de acuerdo a las leyes y normativas nacionales y a los convenios internacionales suscriptos. En definitiva, busca promover un sistema aeronáutico con estándares óptimos de seguridad operacional que contribuya con la integración nacional, regional e internacional. Entre sus objetivos se encuentran lograr la previsibilidad, eficiencia y continuidad en todas las operaciones aéreas.

La ANAC distribuye responsabilidades entre una *Dirección Nacional de Seguridad Operacional*, con responsabilidades en el cumplimiento de la Política de Gestión de la Seguridad Operacional; una *Dirección Nacional de Transporte Aéreo*, que es responsable de la realización del estudio de proyectos económicos y financieros del sector, así como la actualización de la normativa vigente en términos de transporte multimodal y régimen tarifario, la promoción de acuerdos internacionales sobre regulación sectorial y la participación en reuniones de consulta; una *Dirección Nacional de Inspecciones de Navegación Aérea*, responsable de la sanción de normativa que regula la navegación aérea y la formulación de procedimientos y estándares; y una *Dirección General de Infraestructura y Servicios Aeroportuarios*, que fiscaliza y regula el sistema de aeródromos y aeropuertos que no forman parte del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), como autoridad aeronáutica.

En relación con el SNA, existe una concesión a un operador único (Aeropuertos Argentina 2000), y el organismo de control es el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) (decreto 375/97).⁹ Es responsable de la regulación, control y fiscalización de los servicios que se prestan a pasajeros y usuarios en los aeropuertos del SNA. Su misión es la de propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades y la explotación de la actividad aeronáutica y la fiscalización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar la infraestructura que satisfaga los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo. Así también, le atañe al ORSNA velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo con las normas nacionales e internacionales aplicables, impulsar la adecuación de la capacidad aeroportuaria contemplando la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también regula el incremento del tráfico aéreo.

El subsector cuenta también con múltiples operadores estatales. Por un lado, la empresa Aerolíneas Argentinas S.A. (AA), a partir de la sanción de la ley 26.466 que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación de las acciones a las empresas Aerolíneas Argentinas S.A y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur S.A y de sus empresas controladas (ahora fusionadas). Otra de las operadoras con capital estatal es Líneas Aéreas del Estado (LADE), organismo estatal de transporte aéreo de fomento dependiente de la Fuerza Aérea Argentina (FAA).

Otro operador es Intercargo S.A.C., que es la empresa que presta servicios de asistencia en tierra en todos los aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) para vuelos nacionales e internacionales. Un último y más reciente operador estatal es la Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (EANA, Ley 27.161). Su objeto es la prestación del servicio público esencial de navegación aérea en el territorio nacional, con la excepción de los servicios prestados por el Ministerio de Defensa por cuestiones de defensa nacional. La actividad de la EANA sería regulada, controlada y fiscalizada por la ANAC, que además le presta los servicios auxiliares a la navegación aérea y garantiza la oferta de capacitación técnica y profesional.

Conclusiones preliminares:

- a) El subsector aerocomercial no ofrece evidencia de distorsiones importantes, aunque cabe marcar algunas cuestiones importantes.

⁹ Hay también algunos aeropuertos bajo gestión provincial (Rosario) e incluso bajo otras concesiones como El Calafate y Ushuaia.

-
- b) AA ejerce una presión significativa sobre los actores del sistema, buscando acomodar las infraestructuras y servicios a sus requerimientos organizacionales.
 - c) La ausencia de un equipo profesional estable en la administración central deja las regulaciones generales y del diseño de políticas en manos de los organismos descentralizados y operadores, o en manos de asesorías circunstanciales. La planificación del sector, el diseño de políticas y la evaluación requieren de un equipo central que dote de coherencia sector y que impida la colonización de la regulación por parte de algunos de los actores u operadores, siendo el principal de ellos, AA.
 - d) Existen algunos aspectos difusos en las potestades regulatorias tanto de ANAC como de ORSNA, no sólo en relación con las competencias ministeriales centrales, sino en la relación entre sí.

IV. Conclusiones generales y recomendaciones organizacionales

El abordaje de los subsectores deja de lado organizaciones que, en principio, sirven a todos. Este es el caso de la nueva Junta de Seguridad en el Transporte (JST), creada en 2019, sobre la base de la Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC), presente en el sector desde 1954, aunque transferida a la administración civil como organismo descentralizado mediante el decreto 1770/07 y ratificado por el decreto 1193/2010. Con la gestión de Mauricio Macri, y dada su buena reputación eminentemente técnica, la JIAAC comenzó a analizar la posibilidad de incorporar la investigación de accidentes de otros subsectores, principalmente el ferroviario. Se hicieron estudios preliminares, los cuales aportaron a la redacción de una ley de creación de un organismo multisectorial, pero con una fuerte impronta técnica y operacional de la JIAAC. El desempeño del nuevo organismo hasta el momento es todavía muy acotado, aunque se vislumbra una gestión mucho menos técnica y profesional que la de la JIAAC, lo cual conspira seriamente contra una investigación de accidentes que sea activadora del aprendizaje organizacional sobre seguridad operacional a lo largo de toda la industria del transporte.

Otro organismo es la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM), ente multijurisdiccional (Nación, Provincia de Buenos Aires, CABA) creado por convenio en 2012 y ratificado luego por las partes. La ATM representó un nuevo intento de creación de una autoridad metropolitana en los últimos 50 años, pero sus resultados han sido muy modestos hasta ahora, fundamentalmente debido a la falta de compromiso institucional de las partes firmantes (Anapolsky, Bertranou y Galeota, 2021; Bertranou 2020b). También puede mencionarse el Instituto Argentino del Transporte (IAT), órgano centralizado creado bajo la gestión de Randazzo para animar la planificación en el sector, pero que no sobrevivió estos primeros designios.

Finalmente, cabe una nueva mención al funcionamiento de la Administración Central. En términos generales, y más allá de cierta mejora de sus dotaciones durante el período 2015-2019, la Administración Central adolece de muchos problemas: la pérdida efectiva de competencias de regulación, el debilitamiento de sus cuerpos profesionales, la falta de una alta gerencia estable, la proliferación abusiva de altos funcionarios sin ninguna experiencia previa en el sector, la carencia de sistemas de información robustos, la ausencia de actividades de planificación estratégica en el sector (reemplazada por la proliferación de listados de obras), el debilitamiento de las funciones de diseño de políticas, entre otros rasgos muy preocupantes.

Abordados estos órganos u organismos de actuación multisectorial, restan unas reflexiones más generales sobre la trama organizacional del sector, así como algunas recomendaciones de reforma organizacional.

- a) Del análisis del sector transporte queda claro que la trama organizacional importa, y afecta el desempeño del sector y los resultados. La innovación o reconfiguración organizacional no es inocua, ya que conforma una estructura de incentivos y oportunidades que afecta el comportamiento de los actores participantes (políticos/as, funcionarios/as, empresas). Un mejor desempeño sectorial descansa en una estructura organizacional que alinee y coordine funciones y organismos, además de establecer mecanismos de gobernanza claros y transparentes.
- b) En materia de diseños organizacionales, no existen opciones del tipo *one-size-fits-all*. O dicho de una manera distinta, los diseños organizacionales pueden ser diferentes y deben ser analizados a la luz de su eficacia para poder canalizar las funciones que deben cumplirse para un servicio de transporte se lleve a cabo de forma eficaz, eficiente, transparente, equitativa y de calidad. El *monocropping* institucional, tan cercano a las recomendaciones de organismos multilaterales, tiene fuertes limitaciones cuando no se plantea lo esencial

en los sistemas de transporte como es, que el cumplimiento de las funciones sea eficaz, y que haya siempre alguien responsable del cumplimiento. Los diseños pueden ser distintos, y no hay que sacralizar las opciones. Tomando esto en consideración, se proponen otras reflexiones basadas en el caso del transporte del nivel nacional.

- c) La creación de organismos (descentralizados o empresas en su totalidad) está muy frecuentemente motivada por factores coyunturales, está escasamente fundamentada y adopta un modelo de anexión, a saber, se agrega al entramado existente sin producir el acomodamiento general de todos los organismos.
- d) En la creación de organismos, o en su desempeño, no se consideran adecuadamente todas las funciones que deben cumplirse para que la producción de servicios de transporte sea integral y de calidad.
- e) Las funciones de planificación (real planificación), diseño de políticas, producción de información, certificación de condiciones técnicas (equipos y personas), evaluación, entre otras, prácticamente no se ejecutan de forma adecuada. Por otro lado, la función de protección de los intereses del usuario, que nunca tuvo un tratamiento de jerarquía, está siendo afectada aún más por la asunción de la misma por parte de las propias empresas públicas operadoras.
- f) Existen también funciones donde se ponen en evidencia superposiciones o incongruencias en su ejecución: regulación, desarrollo de infraestructura, entre otras.
- g) El desarrollo de capacidades es muy limitado. Las funciones gerenciales admiten una gran volatilidad y falta de profesionalidad, tanto en lo referente a los cargos de confianza del ápice estratégico de la función pública, como los cargos que podrían pertenecer el régimen de la alta dirección pública.
- h) El sector de la administración central del Ministerio se ha desvalorizado en desmedro de la administración de las agencias y empresas, con niveles de control mucho menor y con escalas salariales claramente distantes, aún en un marco de gran ineficiencia en su desempeño.
- i) El Ministerio, con sus dotaciones centrales, tiene escasas capacidades para dotar de coherencia y gobierno a todo el sector.
- j) Dentro de los subsectores, el ferroviario es el más desorganizado, siguiéndole el marítimo-portuario y el de autotransporte. El aerocomercial es el que despliega mejores niveles de organización.
- k) La incidencia de la normativa internacional es significativa en el ordenamiento de un subsector, como puede verse en el sector aerocomercial. Las normas internacionales imponen también características de los organismos de regulación y control. El caso contrario de normas puramente domésticas como en el caso ferroviario y en menor medida de autotransporte, no ayuda a la organización de los subsectores.

Como recomendaciones organizacionales y gestión para el sector transporte se plantea a continuación una serie de ejes, bajo premisas generales muy simples, que no son organizacionales sino principalmente funcionales: *quien planifica y diseña políticas, así como asegura la coherencia y la gobernanza del sector es la administración central (salvo que exista una clara delegación); los operadores, operan, nada más; los organismos de fiscalización fiscalizan, nada más (pero a todos los operadores); la regulación necesita de una distinción clara entre niveles y sus responsables; entre otras premisas.* La variedad de organismos u órganos centrales no es un problema, siempre y cuando las funciones estén claramente delimitadas entre los mismos.

A continuación, se plantean algunos ejes o acciones de reforma para mejorar la organización y el mejor desempeño del sector.

- a) Fortalecimiento del Centro, es decir, de la Administración Central. En especial, las funciones de planificación, diseño de políticas, regulación, información y evaluación.
- b) Revisión general de funciones en el Ministerio y fortalecimiento de los órganos centrales de dirección, coherencia y armonización.
- c) Reordenamiento del sector ferroviario en función de definiciones de política pública. Si se opta por continuar con la estrategia de Open Access (muy discutible respecto de su viabilidad en la Argentina), es necesario fortalecer el rol de ADIF como administrador de la infraestructura y regulador del tráfico. Si no se opta por un esquema competitivo de operación, y ante la virtual estatización de los servicios, es probable que ADIF deje de tener sentido, con la ejecución de las obras volviendo a la órbita ministerial.
- d) Rediseño de FASE. En cualquier escenario debe fortalecerse en relación con las controladas y asumir el control general de la operación de las empresas estatales. Necesito de un nuevo estatuto y de nuevas capacidades gerenciales y de gestión. En el caso de la virtual estatización de los servicios y la disolución de ADIF, podría pensarse en su disolución, transfiriendo sus competencias al Ministerio.

-
- e) Limitación de las funciones de BCyL a operador ferroviario, y en el caso de una virtual estatización total, al desarrollo y mantenimiento de la infraestructura en su área de operación. Eliminación de las funciones administrativas y regulatorias, salvo contratos de operación muy acotados.
 - f) Obligación de las empresas estatales de suscribir un acuerdo programa con el Ministerio en base a un plan de negocios que atienda criterios de eficiencia y calidad.
 - g) Fortalecimiento del rol de control por parte de CNRT (frente a operadores públicos) y eventualmente de resolución de controversias en la aplicación de un esquema competitivo en el ferrocarril de cargas. Introducción de la competencia de definición del marco de normas operativas y su actualización. Asimismo, inclusión de la función de control de los contratos de concesión en la red vial nacional (sea con operadores estatales o privados).
 - h) Disolución de la empresa DeCaHFSa, y asunción de las funciones por parte de un órgano de la AC.
 - i) Recreación de Subsecretaría de Transporte Aero comercial y fortalecimiento de la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante, en el Ministerio de Transporte.
 - j) Reducción de las funciones del nuevo Ente de Control de Vías Navegables.
 - k) Ampliación de las funciones de ANSV (elaboración de normas) y distinción más clara de sus competencias en relación con la JST. Mejora de la articulación ANSV/DNV/CNTSV/GN (Comité) en materia de seguridad vial.
 - l) Redefinición de las competencias regulatorias de ANAC, ORSNA y el Ministerio.
 - m) Profesionalización e independencia de la JST.
 - n) Fortalecimiento de la ATM para reducir los problemas de gobernanza metropolitana y mejorar la eficiencia, calidad y accesibilidad del sistema.
 - o) Creación de una entidad técnica abocada a la certificación de procesos y homologación de tecnologías en el transporte terrestre.
 - p) Reintegración de la DNV y Corredores Viales SA al ámbito del Ministerio de Transporte y adscripción de la función de protección de usuarios a un órgano con independencia funcional.
 - q) Realización de concursos en la alta dirección pública y en los niveles de coordinación y profesionales.
 - r) Desarrollo de sistemas de información para la planificación, el diseño de políticas y la evaluación, y para fortalecer el accionar de los organismos de control.
 - s) Revisión de las escalas salariales en las empresas en términos de su convergencia y acercamiento a las escalas de la administración central.

Estas propuestas están abiertas a discusión, pero buscan ordenar la distribución funcional y organizacional en aras a mejorar la gestión del sector y los resultados esperados. Asimismo, se incluyen algunas propuestas relacionadas con la gestión de personas y otros sistemas transversales de la administración pública.

Referencias

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013), "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, OSDE/Siglo XXI.

Anapolsky, Sebastián, Julián Bertranou y Carla Galeota (2021). ¿Por qué cuesta tanto implementar una autoridad de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires? Una hoja de ruta para promover su puesta en marcha. Documento de Trabajo preliminar, Instituto del Transporte, UNSAM.

Banco Mundial (1997), Informe Mundial, Washington, Banco Mundial.

Barbero, José y Julián Bertranou (2014). Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte. En Acuña, Carlos (comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.

Barbero, José y Julián Bertranou, eds. (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bertranou, Julián (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2, Nº 4.

Bertranou, Julián (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Nº 4: 37-59, FLACSO Argentina.

Bertranou, Julián (2019). (Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario. *Revista POSTData*, Vol. 24(1): 35-75.

Bertranou, Julián (2020a). 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 para la Administración Pública y la Gestión del Estado*, Vol. 34: 7-43, Universidad Nacional del Litoral.

Bertranou, Julián (2020b). Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte. En Diego Pando, comp., *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires, AAEAP. ISBN 978-987-20177-6-7.

Bertranou, Julián (2021a). El desafío de la cooperación y la coordinación estatal en un escenario organizacional diversificado. *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado*, Año 5, Nº 5, Otoño, pp. 457-494, ISSN: 2718-7187.

Bertranou, Julián (2021b). Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En Fernando Isuani, ed. *Estudios sobre Capacidades Burocráticas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa).

Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff (2018). El policymaking 'presentista' del kirchnerismo. Elementos de juicio a partir del análisis del sector Transporte". *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte* Nº 10, San Martín, UNSAM.

Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff (2019). Organizacional institucional del sector transporte. En Barbero, José y Bertranou, Julián, eds. *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002-2015)* (pp. 351-410). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Coutinho, María Eugenia (2020). Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la "nueva normalidad"). En Diego Pando, comp., *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires, AAEAP. ISBN 978-987-20177-6-7.

Coutinho, María Eugenia (2022). Recursos institucionales del Poder Ejecutivo y performance presidencial. El gabinete de ministros: diseño, importancia ministerial y funcionamiento, mimeo.

Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.

Gulick, Luther (1937[1999]), "Notas sobre la teoría de la organización", en Shafritz, Jay y Albert Hyde, comp., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Nogueira, Roberto (2013) "La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina", en Acuña, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Siglo XXI Editores. Páginas 71-120.

Moe, T., y S. A. Wilson (1994). "Presidents and the Politics of Structure". *Law and Contemporary Problems*, 57 (Spring), pp. 1-44.

Polo, Carmen (2013), *Políticas públicas para el sector transporte: análisis del caso del FC Belgrano*, Conferencia dictada en el Instituto del Transporte, UNSAM, 27 de abril.

Simon, Herbert (1947[1999]) "Los Proverbios de la Administración", en Shafritz, Jay y Albert Hyde, comp., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.