

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**LA OTRA CARA DEL PROTAGONISMO DE CAMIONEROS
EN LOS AÑOS KIRCHNERISTAS.
LA COMUNIDAD DE POLÍTICAS EN EL SECTOR TRANSPORTE**

Alumno: Matías Yamil Chahin

Tutor: Dr. Juan Carlos Torre

Junio, 2012

RESUMEN

El presente trabajo se propone analizar el protagonismo del sindicato de Camioneros a través de su alianza con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2012) en torno a su participación en las políticas públicas de transporte. En línea con la literatura referida al resurgimiento sindical en la Argentina, es un aporte sectorial a los estudios sobre el fenómeno. Bajo en el enfoque de las redes de políticas (*policy networks*), consideramos que el trabajo amplía el horizonte de comprensión sobre el rol de los sindicatos en la formulación e implementación de las políticas públicas y los mecanismos de concertación que estos establecen con el empresariado en el ámbito de los subgobiernos. Por otra parte, profundizamos sobre los beneficios que el Transporte Automotor de Cargas recibe a través de la construcción de una comunidad de políticas alrededor de la Secretaría de Transporte y analizamos sus efectos sobre el sector. Finalmente, nos preguntamos acerca de su desarticulación.

Palabras clave: sindicalismo – comunidad de políticas – subgobiernos - Camioneros

1. INTRODUCCION

El resurgimiento del poder sindical en Argentina ha dado lugar a numerosos trabajos (Etchemendy y Collier, 2007) (Senén González y Haidar, 2010) que intentaron abordar el fenómeno con el ímpetu que solo puede dar la posibilidad de derribar lo que, para buena parte de la literatura reciente en las ciencias sociales, se había convertido en un lugar común: la progresiva desaparición del sindicalismo como factor de poder, producto de las transformaciones neoliberales de una economía cada vez más globalizada, que fragmentaron a las clases trabajadoras y dieron lugar a formas precarias de contratación y de empleo (Howey y Daley, 1992), conduciendo, en consecuencia, a la contracción y desmovilización del actor sindical. En nuestro país, esta hipótesis estaba respaldada por la aparición y el crecimiento de nuevos actores sociales que se hacían cargo de demandas que el sindicalismo ya no encarnaba. Aludimos a la emergencia de movimientos territoriales y sociales que parecían más idóneos que los cuadros sindicales tradicionales -subordinados al reformismo neoliberal del presidente Carlos Menem durante la década del '90- para dar voz y articular a las clases populares, castigadas por el ajuste y el desempleo masivo.

Esa visión de un sindicalismo en declinación fue cuestionada por nuevos aportes (Etchemendy, 2001 y 2004) (Murillo, 2001), que mostraron que desde una posición defensiva y centrada en la negociación de beneficios corporativos, las grandes organizaciones gremiales consiguieron poner a salvo del proceso reformista ciertos recursos institucionales. Estos recursos, una vez producido un cambio de modelo de acumulación económica, les permitieron retomar, con renovado vigor, un rol ofensivo en la determinación de políticas (Etchemendy, 2011). Este resurgimiento sindical dio lugar, sobre el telón de fondo del mantenimiento de la tradicional identidad peronista del movimiento obrero, a nuevas dinámicas y nuevos liderazgos, que son congruentes con lo que sostuvo Silver (2003) hace algunos unos años cuando, frente a las teorías de la globalización, argumentó que el conflicto sindical no desaparece sino que muta, sectorial y geográficamente.

El universo en el que se manifiestan esas nuevas dinámicas y nuevos liderazgos – ha señalado Etchemendy (2011) – está ocupado en la actual etapa posliberal por aquellos sectores beneficiados por las ventajas competitivas en una economía abierta y por el auge del comercio de los commodities; tal es el caso de los trabajadores de la alimentación, los petroleros, la industria automotriz y el transporte automotor de cargas. Dentro de ese universo es posible distinguir un fenómeno sobre el que se ha llamado la atención: “en cada uno de los grandes capítulos en los que se desplegó la historia de los trabajadores casi siempre un sindicato se destacó sobre el resto, convirtiéndose en el polo de referencia en torno del cual se definieron las formas de organización y de acción del movimiento obrero” (Torre, 1993). Ese parecería ser el lugar que ha tenido en los últimos años la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios (de aquí en más *Camioneros*). El gremio conducido por Hugo Moyano ha incrementado su protagonismo desde la década del '90 hasta hoy, a fuerza de la visibilidad que han adquirido sus movilizaciones, del aumento exponencial en su cantidad de afiliados, de la expansión de su ámbito de representación, aún a costa de otros gremios, y de la ampliación de sus recursos económicos y políticos, desarrollando un *know how* sobre el manejo del conflicto que consolidó, de un tiempo a esta parte, su presencia en diferentes arenas políticas. Este proceso, como todo fenómeno multidimensional, se configura con distintos elementos. Como analizaremos más adelante, el crecimiento y el posterior afianzamiento del poder de *Camioneros* ha sido tributario de una estrategia deliberada del gremio, que ha usufructuado su posicionamiento en la estructura productiva aprovechando las ventanas de oportunidad que le abrieron los cambios producidos en la escena política.

Este señalamiento está en sintonía con la afirmación de Pontoni (2011 a), a quién debemos uno de los trabajos pioneros sobre el gremio, cuando sostiene que una estrategia sindical no se desarrolla de forma aislada, sino que “su puesta en práctica conlleva necesariamente la necesidad de tener en cuenta la estructura de oportunidades políticas y económicas del contexto en el cual están insertos, sin perder de vista las reglas o instituciones que regulan el accionar de los actores dentro de un sistema de relaciones laborales”. Esta dimensión es lo que Pizzorno (1978) llama “factores políticos” y que

hacen del poder un recurso relacional construido y negociado en la interacción con otros poderes concurrentes o divergentes. Esta perspectiva es la que será nuestra hoja de ruta para abordar el protagonismo de *Camioneros* en la última década poniendo el acento sobre las alianzas –formales e informales- que ha hecho el sindicato con el resto de los actores relevantes dentro de las relaciones laborales: con el gobierno y las empresas del sector Transporte Automotor de Cargas (de aquí en más *TAC*). Con el foco puesto en dichas alianzas nos proponemos contribuir a los estudios ya realizados sobre el peso creciente del sindicato (Benes y Fernández Milmanda, 2011) (Pontoni, 2011) con un objetivo: traer al primer plano aspectos que no han merecido hasta ahora la atención que merecen, como son los intercambios políticos que han tenido por marco las políticas públicas sectoriales orientadas al crecimiento del *TAC*.

Esta dimensión de la acción del sindicato será abordada desde uno de los modelos de desarrollo reciente para el análisis de políticas públicas: la formación de redes (*policy networks*) y comunidades de políticas (*policy communities*), que resaltan los aspectos relacionales e informales del diseño e implementación de las políticas. Tal como afirma Parsons (2007), este enfoque brinda un análisis más fluido y realista de la interacción social en los meso y micro niveles que los que pueden aportar los modelos tradicionales - pluralismo, corporativismo o marxismo- a la hora de pensar las políticas públicas sectoriales. Esto nos permitirá aumentar nuestra comprensión sobre el crecimiento del sindicato de **Camioneros** analizando paralelamente la gestión gubernamental desde la óptica de los subgobiernos, intentando evitar los enfoques simplistas sobre las relaciones entre los grupos de interés y el Estado.

Los conceptos y proposiciones sobre los que descansa esta perspectiva de análisis los presentaremos más adelante, luego de ocuparnos en primer lugar y a partir de la literatura existente, de las fuentes de la gravitación en el mercado de *Camioneros* y de su inserción en diferentes arenas políticas. Para este trabajo, consideraremos la llegada al poder de Néstor Kirchner (2003) y la expansión de la economía posterior a la devaluación del peso (2002) como aquellas oportunidades que permitieron la consolidación del gremio en dos arenas diferentes: en las políticas de ingreso, al tener una participación activa y

central en la determinación de una pauta salarial de referencia y en las políticas de transporte, como integrante de una red destinada a consolidar al *TAC* como modo de transporte dominante. Como. Si bien el trabajo hará una breve mención de la primera, se centrará en la restante porque hasta la fecha no ha sido analizada. Así como han existido análisis sectoriales durante el proceso defensivo del actor sindical (Murillo, 2001), los trabajos en esa línea bajo este nuevo contexto son aún incipientes.

Esto nos permitirá, por un lado, delimitar el espacio temporal de este trabajo y por el otro, analizar el protagonismo de *Camioneros* desde un enfoque que aún no ha sido debidamente estudiado. Esto es, desde su inserción en los de concertación de políticas sectoriales. Sobre esa inserción gravitaron las necesidades políticas de un gobierno escaso de apoyos en su origen. Porque sostenemos que las preferencias del actor estatal importan. Los principales determinantes de políticas no son los grupos de presión sino los actores estatales. Los grupos de presión buscan acceder al gobierno y obtener influencia por las decisiones de los actores estatales, que deciden elaborar políticas en un área determinada, reconociéndole a los grupos la legitimidad para intervenir. Tomando en cuenta la centralidad de las preferencias de los actor estatales, podremos redimensionar los factores que se han señalado en trabajos anteriores sobre el gremio para explicar su condición de protagonista principal dentro del movimiento obrero

El trabajo está dividido en siete secciones. En la próxima, haremos una breve reseña histórica del sindicato de *Camioneros* y de lo que se ha escrito hasta aquí acerca de su protagonismo creciente, sintetizando las diferentes fuentes de poder que dotaron de recursos al gremio y lo consolidaron como principal interlocutor del kirchnerismo dentro del movimiento obrero. La tercera sección dará cuenta de las nuevas dinámicas del resurgimiento sindical que mencionábamos en los inicios de este apartado y profundizará sobre los aspectos teóricos de las comunidades de políticas. En la cuarta sección, analizaremos al sector del *TAC*, sus particularidades y las cámaras empresarias que lo representan. En la quinta sección analizaremos específicamente la génesis y consolidación de la comunidad de políticas en torno a la Subsecretaría de Transporte Automotor, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 -

2012). Allí, observaremos los cambios producidos con respecto la gestión anterior, tomando como inicio la salida de la convertibilidad, y utilizando como eje al esquema de subsidios. En la sexta sección daremos cuenta de las modificaciones que podemos reconocer ante las señales de resquebrajamiento en la alianza de *Camioneros* con el gobierno y sus consecuencias sobre la comunidad de políticas en el transporte. Finalmente, y a luz de estas más recientes evidencias, analizaremos los efectos de las redes de políticas sobre la gestión pública y nos preguntaremos acerca de la sustentabilidad de las nuevas dinámicas.

2. CAMIONEROS EN CONTEXTO

La alianza con el gobierno de Néstor Kirchner le permitió al sindicato de *Camioneros* consolidar espacios de poder a los que venía accediendo desde el interinato del presidente Eduardo Duhalde (2002-2003). Para el nuevo gobierno, una alianza con el actor sindical representaba la posibilidad de recuperar la paz social perdida desde la crisis de 2001 y de esa manera, fortalecer la autoridad presidencial. Por otra parte, implicaba también el logro de sus objetivos de moderación en la puja de ingresos, activada por la reactivación económica.

Al momento de la asunción de Kirchner, el sindicato de *Camioneros* con su secretario general, Hugo Moyano, lideraba la CGT “disidente”. Estaba conformada en su mayoría por gremios que habían pertenecido al Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), enfrentados a la conducción de la CGT oficial encabezada por Rodolfo Daer, del gremio de Alimentación. La CGT “disidente” había apoyado la candidatura presidencial de Adolfo Rodríguez Saa el año anterior. Los lazos se cortaron cuando el dirigente del peronismo de San Luis, tras no poder alcanzar la segunda vuelta, le brindó su apoyo en las elecciones a Carlos Menem. El ex presidente Menem, en busca de un nuevo mandato, representaba la política económica que el MTA había enfrentado durante la década del `90, por lo que se negaron a mantener esa alianza. Esta orfandad política fue aprovechada por Néstor Kirchner, que desde los inicios de su gestión intentó tender puentes con Moyano. En su estrategia inicial de construcción “transversal”- un acercamiento de todos los sectores, peronistas y no peronistas, ligados a la centro-izquierda y críticos del menemismo- Kirchner se reunió primero con la CGT “disidente” antes que con la oficial. La ideología, tal como señala Smith (1993), también sirve para enmarcar el acercamiento del gremio con el nuevo gobierno ya que, como indica el autor, “afecta la manera en que los grupos son percibidos por los actores gubernamentales”.

Néstor Kirchner intentó convencer a Hugo Moyano para que accediera a la conformación de un Triunvirato que en 2004 unificaría la conducción de la central obrera. El triunvirato buscaba representar el equilibrio de fuerzas que se daba en aquel entonces

entre los distintos sectores del movimiento obrero: los representantes de los grandes gremios de servicios -“Los gordos”- , los gremios tradicionales ligados a la industria metalúrgica y de la construcción -“Los independientes”- y “los disidentes”, concentrados alrededor de los gremios de transporte. Este equilibrio se rompería un año más tarde, a favor de una alianza entre los disidentes y un sector de los independientes, que llevaría a Hugo Moyano a la secretaría general de la CGT. Para favorecer este acercamiento ¿Qué incentivos le ofreció al sindicato un gobierno necesitado de apoyos y en el timón de la compleja coyuntura económica posterior a la crisis del 2001?

En primer lugar, debemos referirnos al decreto n° 114/2003 emitido por el Ministerio de Trabajo. Este, al permitir la inclusión de la logística como actividad susceptible de ser encuadrada, allanó el camino de la expansión del gremio, una vez agotada la posibilidad de incorporación de trabajadores que quedaban huérfanos de representación debido a las privatizaciones de las empresas públicas. La característica saliente de este decreto es que amplió de forma exponencial el horizonte de crecimiento para el sindicato, ya que le permitirá disputar trabajadores en múltiples ramas de actividad que cuenten con una división de logística, incluyendo no solo el transporte sino también el almacenamiento, el despacho y la carga y descarga de mercancías. Sin embargo, este círculo no se cierra con la emisión del decreto. Para confirmar los cambios de afiliación, hace falta la ratificación por parte del Ministerio de los fallos que emite la comisión arbitral de la CGT encargada de dirimir los conflictos por encuadramiento de trabajadores entre sindicatos, cuando los damnificados por la resolución dictada por el órgano de la confederación realizan la apelación correspondiente¹. El Ministerio, al menos mientras la alianza estuvo vigente, ratificó siempre la decisión de la comisión arbitral de la CGT, que falló siempre a favor de *Camioneros*. Al ser consultado por la forma que emite sus fallos la comisión arbitral, un operador de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) dentro la CGT, indica que los fallos tienen que ver con la estrategia de expansión de Hugo Moyano, respetando “los códigos gremiales”: mas allá de la autonomía formal de la que se jacta la

¹ Dado el monopolio por rama de actividad con el que cuentan los sindicatos argentinos, las disputas por cuestiones de encuadramiento son usuales entre los gremios y por fuera del crecimiento de la propia actividad, son la única estrategia expansiva con la que cuentan los gremios (Marshall y Perelman, 2008)

central, entienden que Moyano es el interlocutor principal del gobierno en su interior y eso favorece las demandas de la confederación, siempre y cuando evite apropiarse de afiliados de los grandes gremios; la excepción a la regla ha sido el sindicato de Comercio, porque su expansión durante los década del noventa –que incrementó notablemente su plantilla de asociados gracias al auge de los servicios- también se dio en perjuicio de otros sindicatos, favoreciendo la precarización de los trabajadores².

En segundo lugar, el acercamiento al gobierno le permitió ocupar organismos estatales considerados estratégicos a la hora de negociar el reparto del poder al interior de la CGT: la Superintendencia de Seguros de Salud (ex - ANNSAL) y la Administración de Programas Especiales (APE), encargados de reintegrar fondos a las obras sociales sindicales por los tratamientos de alta complejidad, que corren por cuenta del Estado. A cargo de estas áreas, fueron designados funcionarios ligados a *Camioneros*³.

Tercero, en lo relativo a legislación laboral, logró colocar al frente de la comisión respectiva de la Cámara de Diputados desde 2003 al diputado Héctor Recalde, principal asesor del sindicato de *Camioneros*, y desde allí poder derogar legislación desfavorable para los gremios, a través de la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral⁴.

En cuarto lugar, Hugo Moyano consiguió un lugar preponderante en la estructura partidaria del PJ de la provincia de Buenos Aires, que en 2006 lo nombrará Vicepresidente. Luego, quedará a cargo de la presidencia cuando un accidente cerebro-vascular afecte al vicegobernador, Alberto Balestrini y lo deje incapacitado para ejercer sus funciones, por ese entonces titular del partido en la provincia de Buenos Aires.

² Si se toma nota de los conflictos por encuadramiento ganados por *Camioneros*, exceptuando a los que tuvo con Comercio, encontramos que logro afiliar trabajadores que antes pertenecían a la Unión de Empleados de la Construcción y Afines de la Republica Argentina (UECARA), de la Unión del Personal de Seguridad (UPSRA), trabajadores de Vialidad Nacional, Químicos, Empleados del Vidrio, Aguas Y Gaseosas (SUTIABA), Estacioneros y Viajantes (Delfino y Martin, 2008), todos ellos con escasa relevancia dentro de la CGT.

³ Detalles sobre el tema en el informe de la periodista María O'Donnell para el programa “Después De Todo”, disponible en www.jorgelanata.com/video-agosto.html (19-8-2010)

⁴ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/norma.htm>

Por último, el que analizaremos en detalle más adelante, teniendo en cuenta los objetivos iniciales de este trabajo: la ocupación de la Subsecretaría de Transporte Automotor.

En base a lo expresado, es que podemos afirmar que *Camioneros* logrará beneficiarse política y económicamente por su inclusión en dos arenas de políticas diferentes: en las políticas de ingreso, al tener una participación activa y central en la determinación de una pauta salarial de referencia y en las políticas de transporte, como integrante de una red destinada a consolidar al TAC como modo de transporte dominante, qué será la dimensión sobre la que centraremos nuestro análisis

Con respecto a las políticas de ingreso, *Camioneros* jugó un rol clave en la fijación de las pautas salariales para las negociaciones colectivas (Etchemendy y Collier, 2007), de acuerdo con las nuevas dinámicas que caracterizan al período, y que serán analizadas en la próxima sección. El gremio es el primero en abrir paritarias en 2006, firmando los acuerdos alcanzados por el sector en la Casa Rosada, marcando un techo informal para el resto de los sindicatos. Una techo que –tal como indican empresarios del sector entrevistados para este trabajo- el mismo gremio no cumplía, ya que negociaba diferentes premios y adicionales durante el transcurso del año con el aval del gobierno, elevando la suba de salarios por encima de los porcentajes alcanzados en la firma de los acuerdos iniciales.

El gobierno de Néstor Kirchner había favorecido desde los inicios de su gestión la reactivación de las negociaciones salariales, a través de la elevación del salario mínimo, vital y móvil, forzando a sentar al empresariado en las paritarias, y en sintonía con lo que hemos mencionado acerca de cómo los actores estatales pueden convertirse en los principales determinantes de políticas. Esto valdrá no solo para las políticas de ingreso sino también para las de transporte.

Siguiendo esta línea argumental, desde el mismo gobierno se habilita el conflicto industrial, con una política expresa de no represión de la protesta social. Esta política oficial será oportunamente aprovechada por *Camioneros* para llevar adelante sus demandas, convirtiéndose en uno de los gremios con mayor cantidad de conflictos laborales del

período estudiado (Pontoni, 2011 b), solo superado por los gremios estatales de la Administración Pública, la Salud y la Enseñanza. Una buena parte de esos conflictos consistió en la disputa por el encuadramiento de trabajadores, utilizando para ello la táctica del bloqueo de empresas, que posee un efecto similar a la huelga sin la necesidad de representar a los trabajadores en conflicto.

Dicho esto, resta por responder acerca los recursos con los que cuenta *Camioneros*, y porqué el kirchnerismo decide convertirlo en su principal interlocutor dentro del movimiento obrero. En otras palabras, en qué manera depende del gremio para llevar adelante su objetivo de aumentar la “autonomía estatal”.

Para Benes y Fernández Milmanda (2011), la alianza establecida con un gobierno del mismo signo político y pro-sindical fue el factor de corto plazo que permitió consolidar su protagonismo dentro del movimiento obrero. La mirada de estos autores abarca un espacio temporal más amplio, tratando de entender el poder de negociación del gremio resaltando el hecho de que antes de la década del '90, *Camioneros* contaba con escasos recursos para asumir la posición que hoy posee dentro del movimiento. Los autores entienden que para explicar dicha transición es necesario tomar en cuenta dos factores de largo plazo: uno exógeno, de carácter estructural y otro endógeno, del orden de la agencia. Así, por un lado, el proceso de reconversión productiva llevado adelante durante las reformas neoliberales consolidó al transporte automotor de cargas como modo dominante, es especial frente al ferrocarril, favoreciendo la expansión de las empresas del sector. Sin embargo, tomando en cuenta la morfología de las empresas que componen el TAC, predominantemente chicas – que analizaremos en detalle en la sección cuatro-, convendría agregar que fueron aquellas empresas que se especializaron en logística – un porcentaje menor sobre el total de empresas- las que crecieron vertiginosamente durante la época, al poder capitalizar para sí la tendencia hacia la tercerización del transporte y el almacenamiento, produciendo un impacto considerable sobre la afiliación a *Camioneros*.

Por otro lado, y como bien señalan los autores, la estrategia de expansión llevada adelante por el gremio es la que tiene un mayor impacto sobre la plantilla de afiliados y la

que dota al gremio de un importante “poder de fuego” urbano. El avance sobre otras ramas de actividad relacionadas tanto con el transporte como con la logística –transporte de caudales, recolectores de residuos, correos- fue posible tanto por los procesos de privatización de empresas de servicios públicos –que dejan una importante masa de trabajadores “huérfanos” de afiliación – como por el respaldo oficial que, vía la alianza establecida, le ha permitido llevar a cabo su estrategia expansiva avanzando sobre trabajadores afiliados a otros gremios.

Por último, los autores citados señalan que este segundo factor pudo ser sostenido a lo largo del tiempo por una “eficiente combinación de diversificación organizacional y centralización decisional, que le permitió incorporar nuevos y heterogéneos grupos de trabajadores –con sus respectivas demandas- sin perder el control de lo que sucede en el lugar de trabajo”. Esta ventaja “institucional” se expresa en la doble estructura organizativa bajo la que se rige *Camioneros* al ser una federación. Por un lado la organización territorial y por otro la funcional. Este ordenamiento paralelo permite canalizar las demandas de las heterogéneas sub-ramas que componen el convenio colectivo 89/40⁵, a la vez que brinda flexibilidad para negociar beneficios jurisdiccionales (Pontoni, 2011). La reconversión productiva -favoreciendo al Transporte Automotor de Cargas- le brindó a *Camioneros* una localización privilegiada en la cadena productiva. Paralelamente, la expansión sobre los trabajadores sin representación o aquellos afiliados a otros gremios, aumentó su poder disruptivo a nivel urbano. Estos factores, en conjunción con su protagonismo en la coalición gobernante configuraron lo que ellos llaman, “una nueva vanguardia sindical”.

Desde las Relaciones Laborales, Pontoni (2011 b) estudia el crecimiento de *Camioneros* a través de las estrategias sindicales desarrolladas en los últimos años. Entre

⁵ El CCT 40/89 reconoce 12 sub-ramas de actividad: 1) Transporte de Cargas en General (corta y larga distancia); 2) Transporte pesado y grúas móviles; 3) Transporte de Caudales; 4) Transporte de Clearing y Carga Postal; 5) Servicio de Recolección y/o Compactación de Residuos y/o Barrido y Limpieza de Calles, Vía Pública y/o Bocas de Tormentas y Tareas Complementarias y/o Afines; 6) Transporte y Distribución de Diarios y Revistas; 7) Transporte de Combustible Líquidos; 8) Transporte de Materiales Peligrosos; 9) Transporte y/o Logística para la Actividad Petrolera; 10) Expreso, Mudanzas y Encomiendas y/o Fletes al Instante; 11) Transporte y Distribución de Aguas, Gaseosas y Cervezas; 12) Operaciones Logísticas, Almacenamiento y Distribución. (Pontoni, 2011 a)

ellas, destaca el fomento hacia la conformación de una identidad colectiva, a pesar del heterogéneo conjunto de trabajadores que el gremio representa. La autora encuentra que esta última se sostiene sobre dos pilares. El primero, en la confianza que se percibe -al entrevistar a trabajadores de base- en relación a la cúpula. Una confianza derivada de los logros y los beneficios alcanzados. No hay una identificación desde el oficio, sino “con lo que se logra”. El segundo pilar es la percepción sobre la fortaleza colectiva de *Camioneros*: la movilización es efectiva y la solidaridad entre las ramas reporta beneficios concretos a los trabajadores. Como bien señala Pontoni (2011 b) a partir de las entrevistas con los trabajadores provenientes de distintas ramas, “se observa un verdadero compromiso en lo que se refiere a la redistribución del ingreso. Esto si bien parece una verdad de Perogrullo, no ha sido siempre así. No siempre, a lo largo de la historia del movimiento obrero argentino, las cúpulas han representado el interés real de los trabajadores”. De hecho, según estimaciones de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS) del Ministerio de Trabajo, la afiliación al gremio se estima en valores entre el 85 y 90% del sector para 2010 (Pontoni, 2011 b).

Para completar el perfil de su estrategia expansiva, se puede afirmar que *Camioneros* ha construido un *know how* sobre el manejo del conflicto a través de sus altos niveles de militancia, incluyendo la participación del conjunto de las sub-ramas, que operando en forma conjunta desarrollan una capacidad de presión sobre la estructura productiva que lo dota de un importante poder de negociación. Esta militancia es clave en la percepción que tiene el gremio sobre sus posibilidades de mantener sus altos niveles salariales. Como nos indica un chofer de una empresa de distribución de aguas y gaseosas que permanece en el Sindicato Único de Trabajadores de Aguas Gaseosas (SUTIAGA), entrevistado para este trabajo: “*Camioneros* se acercó a la empresa para encuadrarnos bajo su convenio. Los costos y los beneficios están claros desde el principio. En cuanto a salarios, representaría un incremento de aproximadamente 15%, y el costo era ir a todas las manifestaciones del sindicato, como ellos exigen”.

Las modalidades novedosas de implantación del sindicato han venido acompañadas por la persistencia de rasgos más tradicionales propios del gremialismo argentino: poca

competencia interna y alta reproducción de sus cuadros dirigentes. Desde que Hugo Moyano ganó la secretaría de la seccional Buenos Aires-Capital Federal en 1988 sólo se ha presentado a las elecciones del gremio una única lista, la “Verde unidad”, de la que es el jefe indiscutido; esta férrea conducción ha estado secundada por un marcado nepotismo: cuando Moyano asumió la secretaría general de la CGT, dejó al frente de esa lista única -y por lo tanto en la dirección del sindicato- a su hijo Pablo.

Sintetizando lo dicho hasta aquí, *Camioneros* se convierte en un aliado central dentro de la estrategia del kirchnerismo debido, en principio, a su cercanía ideológica. El hecho de que compartan varios lineamientos centrales de política económica modifica las percepciones que tienen uno sobre otro. Por otra parte, el gremio lideraba al momento de la asunción de Néstor Kirchner la facción menos desprestigiada del sindicalismo peronista, al haberse opuesto a la política negociadora de la CGT para con el gobierno de Carlos Menem. Por otra parte, su poder estructural recostado sobre la capacidad de disrupción urbana y de movilización le otorgaba una fortaleza negociadora que ya había sido puesta en marcha durante el interinato de Eduardo Duhalde, cuando tuvo la posibilidad de colocar a su candidato como Secretario de Transporte, junto con el aval de las grandes empresas del TAC (Delfino y Martín, 2008). La estrecha relación del gremio con estas empresas tiene una génesis anterior al kirchnerismo, y se analizará más adelante. Previo a eso, nos dedicaremos a profundizar sobre el marco teórico que estructura la relación entre el gremio y el gobierno.

3. DINÁMICAS NEO-CORPORATIVAS Y REDES DE POLITICAS EN LOS SUBGOBIERNOS

Para Etchemendy y Collier (2007), en la Argentina posliberal “ha emergido un ‘neo-corporativismo segmentado’ de nuevo cuño, que comparte ciertos rasgos del neo-corporativismo de estilo europeo, específicamente, negociaciones a nivel de cúpulas entre el empresariado y sindicatos relativamente autónomos, organizados por un Estado liderado por un partido pro-sindical”. Este nuevo patrón de representación se aleja de la modalidad tradicional, caracterizado como “Corporativismo Estatal”, donde el Estado ejercía un férreo control sobre la actividad sindical y los gremios se encontraban integrados a la estrategia electoral del partido que los aglutinaba. La diferencia radica, precisamente, en la relativa autonomía que mantienen para con los responsables a cargo de la gestión política del Estado así como con el partido al que se identifican políticamente. A pesar de contar con un gobierno aliado, los gremios ejercen presión sobre los salarios y se movilizan sin quebrar la armonía con este.

Por otra parte, este nuevo patrón de representación también posee diferencias con el neo-corporativismo societal europeo porque se plasma en el marco de un mercado de trabajo altamente fragmentado y que cubre sólo al sector asalariado formal, dejando afuera una porción considerable de asalariados informales: de ahí su carácter “segmentado”. Otro rasgo distintivo se refiere a los recursos que intercambian sindicatos y gobiernos: la moderación salarial no se negocia por una ampliación de políticas sociales, sino mas bien por beneficios organizacionales y particularistas, que van desde aumentos de salarios hasta cambios en la legislación, subsidios para el sector de actividad en el que actúan y posiciones relevantes dentro de los ámbitos de gestión pública para los representantes gremiales.

Como mencionamos anteriormente, este nuevo patrón de representación se nutre de dos aspectos indicados en la introducción: por una parte, las prerrogativas institucionales que los sindicatos lograron preservar de los cambios en las relaciones laborales y por otra, las nuevas ventanas de oportunidad que se les han abierto para volver a la centralidad

política que habían perdido durante la reforma neo-liberal de los años noventa. Con esto hacemos referencia tanto a la salida del régimen de la Convertibilidad, por su impacto positivo sobre el mercado de trabajo, como a la política de coalición con los gremios llevada adelante por el gobierno de Néstor Kirchner.

Según han puesto de manifiesto los autores que estudiaron el resurgimiento sindical, éste se tradujo, en primer lugar, en la recuperación de la capacidad de movilización y confrontación de los gremios, ahora orientada a reclamos salariales sectoriales más que a conflictos de índole política y por el otro, al retorno de la negociación colectiva centralizada frente a los convenios por empresa que proliferaron durante la década del '90. Para ir completando el cuadro de situación en el que se ha producido el resurgimiento sindical, señalemos que la vuelta a la práctica regular de las negociaciones colectivas se produjo en el contexto caracterizado, en primer lugar, por una sostenida reactivación económica a partir de 2003, con el consiguiente aumento de la demanda de empleo y por ende de la presión salarial y en segundo lugar, por un mayor margen de maniobra de los poderes públicos en el gobierno de la economía.

Palomino y Trajtemberg (2006), cuando analizan las nuevas dinámicas de las relaciones laborales en el período posliberal se preguntan, ¿Dónde reside la novedad del período? Al respecto, nos dicen: “Por un lado en los cambios sociales: la actual reserva excedente de mano de obra –desocupados y trabajadores no registrados, la pesada herencia de los '90- no existía en la época de pleno empleo. Por otro lado, en el fortalecimiento de la capacidad de coordinación estatal, derivada de la recuperación de su capacidad de arbitraje y de su centralidad en la orientación de la economía”.

Hacia fines de 2005, y una vez recuperados los niveles salariales anteriores a la devaluación, las negociaciones colectivas comenzaron a girar ya no solo en torno al salario, sino también a la distribución del crecimiento económico y de los incrementos en la productividad de los distintos sectores. Y aquí reside otra novedad del período, explicada, según Palomino y Trajtemberg (2006), por la ausencia de las restricciones externas del pasado -que provocaban los clásicos *stop and go* de la economía argentina- y por la

autonomía ganada por el Estado para ejercer de árbitro frente al intercambio corporativo, logrando que los actores intervinientes en las negociaciones colectivas moderen sus demandas en función de los objetivos macroeconómicos del gobierno. En sus palabras, “lo novedoso es la capacidad estatal de sostener el arbitraje entre los actores, y por lo tanto, el esquema de coordinación de la negociación salarial, sin que el intercambio corporativo afecte la gobernabilidad”. Ampliando esta caracterización, Etchemendy y Collier (2007) sostienen que este ejercicio de concertación habrá de descansar en “un nuevo rol de los sindicatos, evidenciado por su autonomía relativa con respecto a un gobierno y al partido peronista, su moderación salarial y una participación genuina del empresariado en la concertación, históricamente renuentes a aceptar este tipo de acuerdos en el mediano y el largo plazo.”

Este “nuevo rol de los sindicatos” en su faceta de autonomía relativa frente al gobierno y el partido es lo que nos permite desagregar el desempeño de *Camioneros* en las dos arenas a las que hacíamos referencia. Pero para analizar su participación en el diseño e implementación de políticas de transporte, no podemos usar el enfoque desarrollado por Etchemendy y Collier (2007) de “neo-corporativismo segmentado”, que sí resultaría útil para analizar la participación del gremio en las políticas de ingreso. Las macro-teorías son difíciles de aplicar cuando el objeto de estudio son políticas sectoriales específicas. Aquí no se desarrolla un patrón amplio de relaciones entre el Estado, los gremios y las empresas, sino entre una agencia del gobierno, un gremio en particular y una porción del empresariado, en el ámbito de lo que se conoce como “subgobiernos”. El concepto, desarrollado por Ripley y Franklin (1980), es una crítica a la visión pluralista de las políticas públicas. Implica el reconocimiento de que, en áreas particulares de políticas, la formulación no está abierta a todos sino que se realiza a través de grupos (*clusters*) o individuos que toman la mayor parte de las decisiones, conformando redes de política (*policy networks*). De esta red, no emergen conflictos típicos de un esquema de negociación corporativa. Aquí, lo que hay es una decisión deliberada para excluir de otros grupos que pugnan por introducir sus demandas en la red y representan una amenaza para sus integrantes.

Una red puede definirse como “un complejo de organizaciones vinculadas entre sí por dependencias de recursos” (Marsh y Rhodes, 1992). Las redes tienen un carácter contingente: su configuración y su funcionamiento puede variar con el tiempo y de un sector a otro. En referencia a la configuración de las redes, podemos distinguir entre dos tipos ideales. Por un lado, encontramos a las “comunidades de políticas” (*policy communities*), una red más pequeña y consensual, concentrada en un aspecto sectorial o subsectorial de las políticas públicas e integradas al proceso de formulación. Por el otro lado, las “redes de asuntos” (*issue networks*) representan una serie de intereses más dispersos y son menos estables y excluyentes. De acuerdo con esta distinción, el presente trabajo intentará mostrar de qué manera la dependencia de recursos entre gobierno y sindicato ha dado lugar a una comunidad de políticas al interior de la Secretaría de Transporte de la Nación, que ha reportado importantes beneficios diferenciales tanto para el gremio como para una porción del empresariado del TAC, compuesto por los grandes empleadores del sector que, por su posición en el mercado, poseen intereses convergentes con *Camioneros*.

Siguiendo a Marsh y Rhodes (1992), podemos enumerar una serie de características constitutivas que definen genéricamente a una comunidad de políticas. En principio, esta red pequeña y consensual tiene un número limitado de participantes que ejercen, por otro lado, una exclusión consciente de otros actores que no comparten los valores comunes que dan sentido a esa comunidad. Estos valores comunes giran en torno a la determinación acerca de cuáles son los problemas que afectan al sector –de quien los grupos de la comunidad se asumen representantes- y cuáles deberían ser las soluciones a aplicar. El tipo de interés que persigue la comunidad es predominantemente económico y sus integrantes poseen no solo recursos para intercambiar, sino también información relevante y legitimidad reconocida por el resto de los participantes. Entre ellos, las interacciones son frecuentes y continuadas, dado que sus protagonistas son estables. Además, los grupos que la integran poseen líderes jerárquicos con poder de exclusión, que mantienen un alto grado de disciplina interna.

El concepto de “autonomía estatal”, desarrollado por Smith (1993), hace referencias a la existencia de preferencias gubernamentales en torno a las políticas. Pero para llevarlas adelante, precisa de la colaboración los grupos. En otras palabras, requiere de mecanismos

para intervenir en la sociedad que eviten la utilización de lo que Mann (1984) llama “poder despótico”. Esto es, la capacidad que posee el Estado democrático de actuar sin negociar con los grupos de la sociedad civil, gracias al control que puede ejercer sobre la legislación o sobre el aparato coercitivo. Para obtener la colaboración, debe intercambiar recursos con el resto de los actores, con el objeto de minimizar los conflictos. Este aspecto es central, sobre todo si se tiene en cuenta que el gobierno de Néstor Kirchner asume a la salida de una profunda crisis social, económica y política. En este sentido, el enfoque de las redes de políticas y los intercambios nos permiten desmenuzar ese proceso, prescindiendo tanto de las explicaciones deterministas como de las excesivamente voluntaristas, centradas solo en el atrevimiento del poder político, como si no existiesen restricciones a su accionar. Las redes, como forma de categorización de las relaciones entre los grupos y el gobierno, son funcionales a la autonomía estatal, porque le otorgan la capacidad para intervenir con un mayor grado de consenso. Esto aumenta lo que Smith (1993) denomina, siguiendo a Mann (1984) como “poder infraestructural” del Estado: a través de diferentes redes, el gobierno puede incrementar su poder de intervención en la sociedad civil de forma estable mediante su maquinaria administrativa, porque cuenta con el apoyo de ciertos grupos de interés con los que se relaciona, negocia e intercambia recursos.

El poder infraestructural le brinda al gobierno la posibilidad de recuperar su capacidad de arbitraje y su centralidad en la orientación de la economía. Dentro de este conjunto, las comunidades de políticas tienen un beneficio adicional: crean estabilidad. Al desarrollar una especie de “mundo cerrado” (Smith, 1993), las comunidades generan un consenso sostenido, evitando agregarle nuevos problemas al gobierno.

Si nuestra intención es ahondar sobre una comunidad en particular, sus dinámicas propias y por sobre todo, sus efectos sobre las políticas públicas sectoriales, debemos considerar sus componentes específicos. No solo la naturaleza de los actores que la integran, sino también el contexto en el que se conforma. Como bien dice Smith (1993), la forma que tome la comunidad dependerá de los grupos involucrados, del interés de los actores dentro del gobierno, de la naturaleza de las políticas y de los arreglos institucionales disponibles. Incluso, en una misma área de políticas y en distintos momentos, como

veremos más adelante, pueden ser los actores estatales quienes tengan un mayor peso en las decisiones sobre la comunidad o pueden ser los grupos de interés.

Dicho esto, sostendremos que en el área de transporte se conformó una red que puede caracterizarse como “de alta intensidad” (Smith, 1993), debido a que el acceso de los grupos para la elaboración de políticas también ha sido institucionalizado. Una “comunidad” desde donde el gremio y las grandes empresas del sector pudieron extraer importantes recursos materiales, que resultarán determinantes para favorecer el crecimiento de *Camioneros* y la protección de la rentabilidad de dichas empresas, en detrimento de la elaboración de políticas para el área que mejoren la infraestructura general y el desarrollo de otros modos de transporte. Esta vía de entrada a la comprensión del fenómeno *Camioneros*, esto es la trama de alianzas que supo construir, permitirá asimismo dar cuenta de una dinámica política que ha mostrado, en los últimos tiempos, señales de agotamiento.

A lo largo de este trabajo, analizaremos los factores que mencionaba Smith como necesarios para comprender la dinámica de una comunidad en particular. Asimismo, el hecho de que estemos presenciando el resquebrajamiento la comunidad de políticas en el área de transporte le agrega un aporte adicional al trabajo, dado que una de las características principales de las comunidades es su estabilidad, sobre todo cuando sus integrantes no han cambiado desde la conformación de la red. Para los gobiernos, romper las comunidades tiene costos, porque reduce su poder infraestructural ya que debe crear nuevos mecanismos para intervenir en la formulación e implementación de políticas, si es que quiere evitar el uso de su poder “despótico”. Por este motivo, analizaremos también los factores que propician los cambios en la dinámica de las comunidades. Qué sucede cuando varía el poder relativo de sus integrantes o cuando alguno de los participantes se encuentra inserto en otras redes de políticas y los diferentes objetivos que persigue dentro de ellas colisionan entre sí.

4. MORFOLOGÍA DEL SECTOR EMPRESARIO Y SU ORGANIZACIÓN DENTRO DE LAS CÁMARAS

Con los elementos que se expondrán en esta sección exploraremos un factor que entendemos tiene una gravitación importante en la ecuación de poder de *Camioneros*. Nos referimos a la trama de convergencias de intereses que llevarán a la conformación de la comunidad de políticas dentro de su propio sector de actividad junto las grandes empresas del TAC. Para eso será necesario ampliar los conocimientos sobre la morfología del sector y su organización dentro de las diferentes cámaras empresariales, a fin de poner de relieve las relaciones de intercambio entre el gremio y las empresas.

De los diferentes modalidades de transporte que operan en la Argentina, el TAC es a la vez el sector de mayor dimensión y dispersión empresaria (Muller, 2004). Esta característica no solo impacta en la estrategia sindical a la hora de establecer mecanismos de afiliación para los trabajadores del sector; también lo hace sobre la organización de las representaciones patronales. Las empresas de transporte, tal como las conocemos hoy, tienen un desarrollo reciente. En principio, como emprendimientos unipersonales ligados al crecimiento industrial de los años `40 y `50. Su evolución y consolidación en los años posteriores corre a la par tanto del estímulo a la producción automotriz como de la pérdida de importancia relativa del transporte por ferrocarril como modo predominante de carga.

A partir de la década del `80 el sector comienza a ser testigo de lo que en el ambiente transportista se denomina “privatización”. Muchas empresas productoras de bienes deciden desprenderse del personal asalariado dedicado al transporte, a quienes indemnizaban entregándoles los vehículos pertenecientes a las empresas. Luego, los volvían a contratar de forma independiente, ya no bajo relación de dependencia.

De este proceso de “privatización” se deriva una tercera etapa, que consolidará la morfología actual del sector, cuando aquellas empresas mejor establecidas que se dedicaban al transporte internacional e inter-jurisdiccional abrieron sus divisiones logísticas o se especializaron en diferentes tipos de cargas, para captar el mercado de estas productoras de

bienes que se deshicieron del transporte propio. Sumado a este proceso, el desmantelamiento de gran parte del tendido ferroviario operado en la década del '90 terminó por consolidar al TAC como modo preponderante en el traslado de mercaderías nacionales y regionales. A datos de 2007, el 96% de las mercancías que se transportan dentro de nuestro país se hace por carreteras (C3T-UTN, 2007).

Para medir las dimensiones del sector, no resulta muy productivo establecer la cantidad de vehículos por establecimiento, ya que la mayor parte de las empresas, especialmente las más grandes, tercerizan gran parte de su operatoria subcontratando vehículos. Esto se debe no tanto a las características estacionales de las cargas sino a lo sensible que resulta el sector ante los vaivenes de la economía. A diferencia de las empresas productoras, no tienen la capacidad de *stockearse* frente a una merma en la demanda, y en comparación con otras empresas de servicios, sus activos poseen un porcentaje importante de costos fijos. Por esta misma razón es que muchas empresas productoras con transporte propio emprendieron el camino de la “privatización”. Para medir las dimensiones del sector y como se distribuyen los actores en su interior, el volumen de ventas parecería ser una medida más acorde. Lamentablemente, no contamos con datos o estadísticas acerca de ello. Por tal motivo, para hacer una caracterización, nos guiaremos por publicaciones y entrevistas a especialistas ligados al sector. Así, encontramos que, si nos alejamos de los promedios obtenidos cuando se mide la cantidad de flota por empresa, “se verifican dos grupos muy diferenciados de organizaciones empresarias. Uno muestra una organización que opera con marcada formalidad, relacionándose con dos actores con alto poder de negociación: la demanda (los dadores de carga) y el sindicato de asalariados. Acá se encuentran las flotas más modernas, los mayores esfuerzos por incrementar la eficiencia, los ingresos más altos y, obviamente, la mayor representatividad en las cámaras empresarias. El restante grupo es el que más se asemeja a la típica caracterización sectorial, y es de donde surge la inmensa flota de transportistas que son dueños de sus unidades pero no constituyen empresas tradicionales y que tampoco son asalariados: los denominados fleteros o transportistas individuales. Junto a ellos trabaja otro gran conjunto de pequeños emprendimientos que ofrecen sus servicios en el mercado de bienes (no ya a otros

transportistas) y cuya especialización es transportar, básicamente, cargas generales o productos de bajo precio unitario” (C3T-UTN, 2007).

Los empresarios del sector se encuentran agrupados en diferentes cámaras o asociaciones divididas por región o por especialización de carga, integrando a su vez alguna de las tres Federaciones o Confederaciones que se mantuvieron activas a la salida de la Convertibilidad: la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), la Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATAC) y la Confederación Nacional del Transporte Argentino (CNTA), dos de las cuales, FADEEAC y CATAC, participaron de la firma del último Convenio Colectivo de Trabajo, el n° 40/89, que aún rige para la actividad⁶. Exceptuando a las grandes empresas del sector, debemos tener cuenta que el porcentaje de PyMES (entre 5 y 250 empleados) asociadas a alguna cámara, solo alcanza el 16% (C3T-UTN, 2009). Una de las posibles explicaciones para el alto grado de informalidad en el sector puede tener que ver con que la infraestructura necesaria para ejercer la actividad – rutas, caminos – es de propiedad pública y por ende, de libre acceso.

FADEEAC aglutina al primer sector que diferenciamos en los párrafos anteriores. La cámara está compuesta por asociaciones empresarias de gran poder de negociación. Si uno toma en cuenta el tipo de entidades asociadas⁷ puede notar que se trata de empresas especializadas en algún tipo determinado de cargas (Correos, Caudales, Bebidas, Residuos Peligrosos, Operadores Logísticos) y sus socios adherentes se distribuyen geográficamente en los centros urbanos más importantes del país. A partir de esta configuración, y por los lazos internacionales que ha forjado con sus pares de otros países, asumimos que esta cámara agrupa a las empresas del *TAC* con mayores volúmenes de facturación y de empleados, convirtiéndolo en el jugador de mayor peso en las negociaciones del sector por el lado empresario. Como cámara, toma abiertamente una postura a favor del libre mercado y ha establecido desde hace años, un intercambio estratégico con el sindicato, pasando

⁶ El tercer firmante en representación de las empresas, la Cámara de Agentes Comerciales de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (CACYPF), se desintegró tras la privatización de YPF.

⁷ http://www.fadeeac.org.ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=17&Itemid=4

desde la creación en 1992 de un centro de capacitación para choferes, a través de la Fundación para la Formación Profesional en el Transporte (FPT), hasta la concertación de medidas de protesta conjunta, como la de noviembre de 2001, cuando el sindicato de Camioneros dispuso bloqueos sobre los pasos fronterizos que unen a la Argentina con Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, defendiendo los intereses de las empresas de transporte nacional desfavorecidas por el tipo de cambio frente a la competencia de los países limítrofes, sobre todo de Brasil, cuyo gobierno subsidiaba al transporte de cargas. El interés de *Camioneros* en este intercambio tiene que ver con que las empresas agrupadas en FADEEAC son los grandes empleadores del sector y operan de manera formal.

Asimismo, a través de las relaciones estrechas con el gremio, y valiéndose del posicionamiento de *Camioneros* en la coalición gobernante, FADEEAC ha logrado establecer un importante vínculo con el kirchnerismo. En una entrevista otorgada para la revista que publica la cámara, el secretario general de la *International Road Transport Union* (IRU), Martin Marmy, al ser consultado sobre el importante crecimiento del sector en la Argentina, decía lo siguiente: “Es un logro del presidente de FADEEAC, Luis Morales, haber forjado un acuerdo tan fructífero entre la industria del transporte terrestre en Argentina y los más altos estratos del poder político. Claramente, vuestra presidente, la Sra. Fernández de Kirchner, es bien consciente del rol vital e irremplazable que desempeña el transporte terrestre, para impulsar la economía, el empleo y el progreso del país”⁸. Esta conjunción de intereses ha permitido que FADEEAC participe activamente en la comunidad de políticas y se convierta en el único interlocutor empresario dentro de la red, excluyendo al resto de las cámaras de los beneficios diferenciales que recibe el sector.

La CNTA se desintegró con la misma velocidad con la que se creó, a fines de la década del `90, para aglutinar a choferes de camión dueños de sus propios vehículos que protestaban por la imposición del impuesto que gravaría al transporte para financiar al sistema educativo. CATAC, por otro lado, agrupa a PyMES del sector concentradas en el transporte agro-ganadero. Por tal motivo, sus socios adherentes son entidades

⁸ Revista FADEEAC, n° 192, Febrero 2011.

pertenecientes a diferentes localidades dedicadas a la producción agropecuaria⁹, reconociéndose a sí misma como única representante del transporte automotor de granos. Esta cámara fue perdiendo representación por los mismos motivos que desapareció la CNTA y que mencionamos en la sección tercera: intereses que no convergen con los valores compartidos al interior de la comunidad, donde se determina cuales son los problemas a resolver.

Mientras que FADEEAC, con su apoyo a la desregulación del sector, se preocupa por la competencia desleal del transporte informal y la búsqueda de la eficiencia en el servicio, CATAC bregó siempre por regular el sector a través de precios indicativos. La fuente de trabajo para los pequeños transportistas del interior son mayormente las cosechas. Sobre los precios del transporte gravitan –como dadores de carga- las grandes exportadoras, que reducen el valor de las tarifas aprovechando la atomización de las empresas. Los transportistas aducen que formalizar sus operaciones implicaría un aumento de costos, y sin capacidad de establecer un precio que cubra esos costos, el negocio se torna inviable. Distinto es el caso de las empresas que se especializan en transportar cargas de mayor valor agregado o que se especializan en logística urbana. Los dadores de carga no están tan concentrados, por lo que pueden trasladar los aumentos en los costos con mayor facilidad y trabajan por contratos de largo plazo frente a los pequeños transportistas, más expuestos al juego entre oferta y demanda diaria.

Tanto Pedro Piermattei (CNTA), como Rubén Agugliaro (CATAC) deberán presentar la renuncia a la presidencia de sus respectivas cámaras, ante la imposibilidad de llevar adelante las demandas de sus representados¹⁰ y de participar de forma efectiva en el reparto de subsidios, “cartelizados” por las empresas de FADEEAC en su alianza estratégica con *Camioneros*.

La desaparición de la CNTA y la dispersión de CATAC fueron capitalizadas por una nueva cámara, la Federación de Transportistas Rurales Argentinos (FETRA), que se

⁹ http://www.catac.org.ar/transporte-de-cargas/es/Entidades_Adheridas_.htm

¹⁰ <http://www.agroclipping.com.ar/2009/09/01/Ruben-Agugliaro-renuncio-luego-de-quince-anos-a-la-presidencia-de-Catac/>

nutrió con antiguos socios de las dos primeras¹¹. De origen santafecino, FETRA comprendió mejor cuales eran las nuevas dinámicas y tomó las banderas del reclamo hacia la regulación de una tarifa indicativa: Las presiones para formalizar su operatoria desde el Estado y las presiones desde *Camioneros* para registrar a los trabajadores solo podían ser cumplidas si se comprendía el mercado bajo el que se mueve el sector, dominado por las cerealeras que toman al transporte –de acuerdo a la entrevista con mantenido con un integrante del directorio de FETRA- como “una externalidad”. Acceder a los requerimientos tanto del Estado como del gremio, por lo tanto, implican la fijación de una tarifa indicativa nacional. A cambio, la cámara ofrecía actuar como organismo fiscalizador de empresas que no cumplan sus obligaciones fiscales y sociales. Por otra parte, en su condición de choferes-propietario, los socios de la cámara podían llevar adelante demandas conjuntas con el gremio, relacionadas con las condiciones de trabajo en el sector¹². Como veremos en la próxima sección, esta estrategia dio ciertos resultados, sobre todo cuando la comunidad comience a resquebrajarse y permita el ingreso de nuevas problemáticas. Después de todo, en el transporte de cereales se calcula que operan 150.000 camioneros (Delfino y Martin, 2008), la mayoría en condiciones informales, lo que representa una importante fuente de recursos tanto para el Estado como para el gremio. El punto a resaltar, para diferenciar la performance de CATAC con FETRA, es la dependencia de recursos. FETRA, al proponerse como órgano controlador y ofrecerle al gremio llevar adelante demandas conjuntas, parece comprender mejor la lógica bajo la cual se conforman las redes de políticas. Su ingreso a la comunidad de políticas dependerá de otros factores, pero la oferta de recursos se puede considerar como un requisito indispensable para comenzar a gravitar en la agenda del sector.

Con respecto a la relación con los gremios, los empresarios del sector entrevistados para el trabajo –todos ellos agrupados en FADEEAC- utilizan recurrentemente la frase “El aval del sindicato” para referirse a la importante presencia que han desplegado desde *Camioneros* en los lugares de trabajo. Por un lado, está siempre presente la queja frente a la percepción que tienen acerca del poder que ha adquirido el gremio y la importancia que han

¹¹ <http://www.universocampo.com/noticia.php?id=26821>

¹² http://www.clarin.com/politica/transportistas-choferes-bloquearon-puertos-granos_0_538146230.html

ganado sobre la gestión del negocio, pero por otro lado, y tal como reconoce un gerente financiero del rubro Aguas y Gaseosas, “los aumentos de salario nos han beneficiado las mas de las veces”. Esto tiene que ver con la participación del tercer agente en este mercado: el dador de carga (en el mayor de los casos) o agentes estatales (los municipios, para el servicio de recolección de residuos). Las empresas de transporte aprovechan esa negociación para “inflar” el resto de sus costos operativos, que son asumidos por los dadores de carga o los municipios. En un contexto económico de fuerte crecimiento y alta inflación, estos tienen un margen más amplio para aceptar los incrementos, no solo de salarios, sino también de los costos operativos “inflados”. Como declara el entrevistado, “pedimos cinco para cerrar en cuatro”. Además, siempre existe la potencialidad del conflicto con el gremio, que puede dirigir su estrategia hacia los dadores de carga cuando se muestran reticentes a avalar la renegociación de los contratos con las empresas de transporte (Delfino y Martin, 2008). “El poder de fuego” del sindicato, del que ellos –en público- se consideran “victimas”, les asegura rentas y algunas veces, le protege contratos.

“El aval del sindicato” también se gana con aportes extraordinarios. Por ejemplo, ante cada acto que realiza el gremio. Del costo del personal movilizado se hacen cargo los dadores de carga, bajo el concepto de “jornal caído”, pero las empresas de transporte financian la movilidad y los gastos operativos de los actos (micros, comida, etc.) a través de la intermediación de los delegados.

“El aval del sindicato” también llega al personal eventual, ya que gran parte de la operatoria de las grandes empresas del sector se tercerizan. Muchas de las ramas que agrupa el gremio tienen variaciones estacionales en el volumen de carga (Aguas y Gaseosas es el ejemplo paradigmático, donde el trabajo en verano es mucho mayor que invierno). En estos casos, las empresas optan por subcontratar a transportistas dueños de sus propios camiones a los que se le agregan los ayudantes de carga, que son contratados a través de empresas de personal eventual. Solo dos empresas tienen “el visto bueno” de *Camioneros* para este tipo de contrataciones: “Cleverman” y “Guía Laboral”, que son presentadas como especializadas en Logística.

Cuando nos referimos a los beneficios del enfoque de las redes, mencionamos la posibilidad de resaltar los aspectos relacionales e informales en la formulación de políticas públicas, brindándole al analista una mirada más “realista” de la interacción entre los grupos de interés. Parte de los lazos informales tienen que ver con lo que se ha detallado hasta aquí. El resto quedará para la próxima sección, donde analizaremos la interacción de FADEEAC y Camioneros en la secretaría de Transporte, desde donde se conformará lo que venimos denominando hasta aquí como una “comunidad de políticas”.

5. SECRETARIA DE TRANSPORTE: LA FORMACION DE LA COMUNIDAD Y LOS BENEFICIOS DE PERTENECER

La devaluación, en un contexto de fuerte caída de la actividad económica, impuso nuevos desafíos para la gestión pública en el área de transportes. El ex-secretario de transporte durante la presidencia de Eduardo Duhalde, Guillermo López del Punta, lo define en el informe de su gestión: “Al margen de los problemas económicos generales, el transporte tenía, además, los suyos: caída en la actividad, brusco aumento de los combustibles y demás insumos –con la consecuente presión hacia el aumento de tarifas-, una creciente obsolescencia de la infraestructura y la competencia desleal por parte del transporte ilegal, entre otros, en el marco de un desconformismo generalizado de todos los actores”¹³. Existió, como en muchos sectores de la economía a la salida de una profunda crisis socio-económica, un acuerdo tácito entre las cámaras y el gremio para aunar esfuerzos con el objetivo de incrementar la rentabilidad empresarial y mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

Tomando en cuenta que bajo la secretaría se aglutinan los diferentes modos de transporte, cada uno con sus características específicas, la agenda imponía una resolución urgente del impacto que el aumento de los costos tendría sobre el precio del pasaje en el transporte público. La estrategia giró en torno a subsidiar al Transporte de Pasajeros, redireccionando el destino del impuesto al Gas-Oil, llevándolo desde la Obra Pública hacia la creación de un fondo especial que tuvo como objetivo inicial congelar los precios de los pasajes (Decreto 652/2002, PEN)¹⁴, cubriendo una porción de los costos operativos de las empresas. Mediante esta reasignación de partidas dentro del SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE (SIT), la Secretaría de Transporte, a cargo de la administración del fondo, multiplicó su presupuesto por diez. Pasó de \$20.000.000 a \$200.000.000 en un año. El SIT, creado por decreto durante los últimos meses de la gestión

¹³ Informe de Gestión 07/02/02 – 25/05/03, Secretaría de Transporte de la Nación, Ministerio de la Producción.

¹⁴ <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/652-02.htm>

de Fernando de la Rúa (Decreto 1377/2001¹⁵) destinaba el 100% del impuesto al Gasoil –en ese entonces, de \$0,05 por litro- a obras de infraestructura, 80% en la red vial y el 20% restante para la red ferroviaria.

El decreto 652/2002 es importante por varios motivos: En principio, porque marca el comienzo de un esquema creciente de subsidios dirigidos hacia el transporte. Por otra parte, porque permite el ingreso del TAC a los beneficios del fondo, que como señalamos anteriormente, buscaba compensar a los servicios públicos y no al transporte de cargas. El decreto también modifica la Tasa sobre el Gasoil, llevándolo a 18,5% por litro. Allí también se descompone el SIT con el fin de aplicar los fondos de forma sectorial, atendiendo a las demandas de los diferentes modos de transporte. Quedó integrado por el SISTEMA VIAL INTEGRADO (SISVIAL) y el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE TERRESTRE (SITRANS), asignándole diferentes porcentajes a cada uno de los sistemas.

De acuerdo con el decreto, la distribución de los fondos aportados por el impuestos al gasoil pasarían a distribuirse en un 60% para SISVIAL, con el propósito de financiar obras de infraestructura y el 40% restante se utilizaría para subsidiar al transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas y al transporte ferroviario a través del SITRANS. Según entrevistas realizadas a ex funcionarios de la secretaria, el monto del SITRANS se distribuía hacia las jurisdicciones provinciales para que, en base a un cálculo de pasajeros, se les transfiera los fondos a las empresas de Transporte Automotor de pasajeros. Con los operadores ferroviarios se hacía lo mismo. En lo relativo al TAC, el artículo 4 del decreto establecía que dentro de los fondos destinados al SITRANS se incluyan “acciones para favorecer aspectos vinculados a la transformación del sistema de Transporte de Cargas por Automotor”. Debe prestarse especial atención a la cita, ya que en la indefinición de los propósitos de las acciones en torno al TAC estará la clave para justificar las crecientes transferencias de recursos que recibirá el sector a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia. Hasta ese entonces, los fondos pertenecientes al TAC

15

http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/DecretosNacionales/dec_c_001377_2001_11_01.xml

estaban dirigidos a compensar a los concesionarios viales por la reducción en las tarifas de los peajes y a las empresas petroleras por el precio diferencial de los combustibles. No se realizaban, como en el caso del transporte de pasajeros, transferencias directas a los operadores.

Frente al redireccionamiento de fondos, el argumento que esgrimieron por ese entonces desde la Secretaría de Transporte fue que quienes aportan más de 70% del tributo no recibían nada a cambio. Ante la imposibilidad de recibir fondos desde otros destinos, se buscó la “autofinanciación del transporte sin sacrificar un área en detrimento de otra”¹⁶. Los subsidios estaban guiados por la consideración como servicio público que tiene el transporte de pasajeros, de una naturaleza distinta al *TAC*. Igualmente, la crítica situación del sector –con una caída en el nivel de actividad cercana al 85%- obligaba a atender las demandas convergentes del sindicato y las cámaras empresarias.

Como sostuvimos en párrafos anteriores, El ex – secretario incluyó a las empresas del *TAC* dentro del “Convenio de Estabilidad de Suministro de Gasoil”, garantizándoles un precio diferencial para el abastecimiento de combustibles, logrando un acuerdo especial entre las cámaras y las empresas petroleras, que se financiaba a través de las retenciones a los hidrocarburos. La diferencia que perdían las petroleras en el precio de venta era compensada con un menor porcentaje en la retención sobre sus exportaciones. En lo relativo al sector, el punto saliente de su gestión fue el haber logrado iniciar la implementación del Registro Único de Transporte Automotor (RUTA), vigente desde Julio de 1996, cuando se sancionó la ley 24.653 destinada al reordenamiento jurídico del Transporte Automotor de Cargas. Allí, en sintonía con el espíritu de la época – y de FADEEAC-, se estableció la desregulación del *TAC*, que debe “operar con precios libres” e “impedir acciones oligopólicas, concertadas o acuerdos entre operadores y/o usuarios del transporte, que tiendan a interferir el libre funcionamiento del sector”¹⁷. En el artículo 6 de la norma, se establecía la creación del RUTA, donde debían inscribirse todos aquellos que realicen servicios de transporte y sus vehículos.

¹⁶ Informe de Gestión 07/02/02 – 25/05/03, Op. Cit.

¹⁷ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37871/norma.htm>

A través del decreto reglamentario 1035/2002¹⁸, se inició la implementación del Registro, seis años después de haber sido dictaminado. A propósito de esta demora, López del Punta considera que la imposibilidad de reglamentar el RUTA tuvo que ver con la falta de incentivos por parte de los transportistas para dejarse fiscalizar. “Blanquear” sus operaciones implicaba aumentar sus costos. Formalmente, en el decreto se acusó a la complejidad que tenía el registro en su origen para justificar la demora. A partir de la resolución 74/2002¹⁹, todos los fondos públicos que obtuviera el sector quedaban sujetos a la inscripción en el RUTA, ya sea los que eran anteriores a su gestión, como la reducción de los peajes²⁰, o los nuevos, como el precio diferencial del Gasoil. Aquí también se estableció que las cámaras empresarias –FADEEAC y CATAC- serían las encargadas de presentar el RUTA a través de la puesta a punto de centros de recepción de la documentación y que el registro será coordinado por un directorio integrado por la secretaría, las cámaras y el gremio. El costo del trámite correría por cuenta de los fondos del SITRANS (A través de la creación del fondo SISTAU RESERVA CARGAS). Por decisión de la secretaría, no se iba a asignar fondos a las empresas de forma directa, como sí se hacía con las de transporte de pasajeros, porque carecían de la condición de servicio público.

A partir de esta resolución, tanto *Camioneros* como FADEEAC se vieron beneficiados. Por un lado, que los beneficios estén atados a dejarse fiscalizar mejoró la posición relativa de las grandes empresas del sector agrupadas en la cámara frente al transporte informal, quienes debían optar entre registrarse –con su respectivo aumento de costos- o dejar de lado los beneficios. El gremio, a través de su participación en el directorio, exigió que se verifique la situación de la empresa frente a la seguridad social. Podemos afirmar que los mecanismos que acompañaron a la implementación del RUTA marcaron los inicios de la comunidad de políticas. Como sostuvimos en la segunda sección, existen más probabilidades de que surjan comunidades de políticas allí donde existe una dependencia mayor del Estado respecto de los grupos para la implementación o donde los grupos de interés posean importantes recursos que puedan intercambiar con el gobierno. El

¹⁸ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75178/norma.htm>

¹⁹ <http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76360/norma.htm>

²⁰ <http://www.dae.com.ar/leg/dtos/d01/d0802.html>

éxito del RUTA estaba condicionado por la voluntad de las empresas. A diferencia de los fallidos intentos anteriores, ahora existían beneficios atados a registrarse. Para el gobierno, transparentar la operatoria de empresas que manejaban importantes recursos económicos – dada su casi exclusividad en el transporte de mercaderías- representaba una fuente importante de recaudación. Para el gremio, significaba ampliar su capacidad de control sobre la registración de los trabajadores.

Tomando en cuenta esto, pueden entenderse los motivos por los cuales, cuando Néstor Kirchner decide poner a Ricardo Jaime al frente de la secretaria de Transporte, tanto Camioneros como FADEEAC emiten una solicitada oponiéndose a la medida y reclamando la continuidad de López del Punta (Delfino y Martin, 2008). Durante su gestión, el TAC se había favorecido plegando sus problemáticas –que eran las de casi toda la economía- a las necesidades del transporte de pasajeros en su carácter de servicio público. Además, se establecieron los mecanismos de un fondo que, una vez reactivada la economía con el TAC como medio casi exclusivo de traslado de mercadería y con la consolidación de la alianza entre el gremio y el kirchnerismo, le reportará a las grandes empresas del sector importantes beneficios diferenciales.

La designación de Ricardo Jaime al frente de la Secretaría de Transporte es parte de un proceso más amplio, orientado a colocar bajo el nuevo Ministerio de Planificación a todas las secretarías que posean los fondos más importantes destinados a subsidiar sectores de la economía, ocupándolas con personas “del riñón” del kirchnerismo. A López del Punta le ofrecen hacerse cargo del área técnica de la secretaría, posición que éste rechaza (Delfino y Martin, 2008). Sin embargo, a pesar de la negativa inicial del gremio frente a la designación de Jaime, la conformación de su alianza con el gobierno les permitirá negociar las estratégicas subsecretarías, que se les otorgarán a los gremios. De esta manera, Jorge González, que hasta entonces era el encargado de coordinar la relación con las empresas dentro del sindicato, será designado como Subsecretario de Transporte Automotor de la

Secretaría de Transporte a través del decreto 322/2003²¹. A partir de este nombramiento, *Camioneros* y FADEEAC formalizarán su injerencia sobre las políticas públicas del TAC²².

Al interior de esta agencia gubernamental se forma una comunidad de políticas en la que parecen cumplirse muchos de los postulados teóricos que esbozamos en la sección tres. Observamos que existe un número limitado de participantes que excluye deliberadamente a uno de los grupos de interés –CATAC– que formó parte del acuerdo inicial. Esto se hace evitando el ingreso de la problemática de las tarifas en la agenda de la subsecretaría, principal reclamo de las bases a las que representa dicha cámara, y que terminará minando su poder de representación. Los que permanecen dentro de la comunidad comparten valores comunes en cuanto a la jerarquía de los problemas a resolver. En términos de política pública, aquí no hay una división del actor empresarial entre los que están a favor de una intervención y los que están contra ella, sino acerca del aspecto sobre el que hay que intervenir. Siguiendo los conceptos esbozados por Knoepfel et al (2008), es *Camioneros* y FADEEAC, basados en su dependencia de recursos, quienes determinan quienes son los “grupos objetivo” de las políticas públicas destinadas al TAC. Ellos postulan al transporte informal como el grupo cuyo comportamiento se considera la causa directa del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Más allá de las causas estructurales que promuevan la informalidad en el sector – la localización geográfica, la naturaleza de los dadores de carga o la escasa interconexión entre modos de transporte y su impacto sobre los costos– el problema está dado, de acuerdo a los valores compartidos en la comunidad, por la escasa profesionalización del transporte de cargas y su falta de eficiencia, que se ve contrarrestada por la competencia desleal de un importante sector que trabaja en la informalidad y no permite incluir en los costos las inversiones necesarias para capacitar al personal y renovar la flota de camiones.

Pero como sostuvimos anteriormente, la cuestión no se cierra con la determinación de las problemáticas, sino también con la oferta de soluciones. En ese sentido, la

²¹ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86608/norma.htm>

²² A la designación de Jorge González como subsecretario de Transporte Automotor, se sumarán la de Antonio Luna (La fraternidad) como Subsecretario de Transporte Ferroviario, Ricardo Luján (Marítimos) como Subsecretario de Puertos y Vías Navegables y la de Ricardo Cirielli (APTA – mecánicos de aviones), como Subsecretaría de Transporte Aeronáutico.

capacitación del personal solo se podía realizar a través de organismos competentes que posean la infraestructura requerida para dicha tarea. FADEEAC postula a su propia fundación –FPT- para realizarla, con el aval del sindicato, quien postula también a su obra social para controlar los requisitos de aptitud física y psíquica que requiere la profesionalización del transporte. Por otra parte, aducían que la renovación de la flota solo podía realizarse con el aporte de fondos públicos, ya que el estado de emergencia en el que se encontraba el sector no permitía asumir esas erogaciones. Sobre estos ejes girará la política de subsidios aplicada al sector.

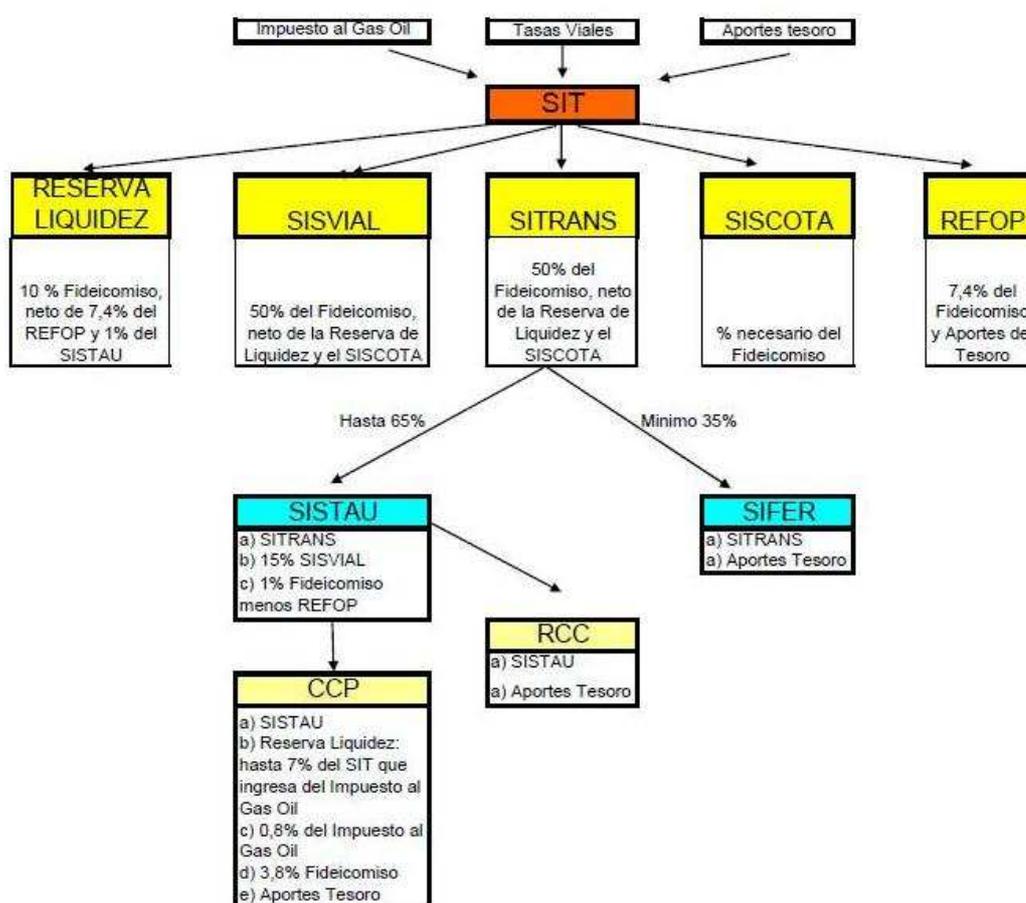
Continuando la línea teórica que plantea Knoepfel et al (2008), la comunidad construye políticamente a sus “beneficiarios finales”: aquellos a quienes el problema colectivo daña directamente. En estos términos, también se incluye en la discusión a “grupos terciarios”, aquellos grupos que ven su situación modificarse sin que la política pública les esté directamente destinada. Para la comunidad, son los dadores de carga quienes constituyen los grupos terciarios. Estos pueden verse beneficiados o afectados por la política pública, de acuerdo a cuales sean sus preferencias en un momento determinado. Los dadores de carga constituyen una variable central en la relación entre empresarios y trabajadores de transporte ya que muchas veces participan en calidad de observadores en las paritarias del sector, porque asumen -la mayor de las veces- los aumentos de salarios. Los dadores de carga -constituidos por empresas productoras de bienes que tercerizan su logística- beneficiados por el impacto que tuvo sobre su rentabilidad la salida de la convertibilidad estaban, por ese entonces, más preocupados por la eficiencia de un servicio que les permita cumplir con la demanda creciente de sus productos que por los costos del mismo, por lo que avalaron la construcción de esta problemática.

A partir de 2004, el primer año de gestión completa en el área del gobierno de Néstor Kirchner, se incrementaron los recursos destinados al sistema de transportes. A través del decreto 301/2004²³, el SITRANS aumentó su participación del 40% al 50% de la Tasa sobre el Gasoil, en detrimento de los fondos para Infraestructura del SISVIAL. Allí también se estableció la división del SITRANS en el SISTEMA FERROVIARIO

²³ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93404/norma.htm>

INTEGRADO (SIFER) y el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU) y se redujeron aún más los peajes para el TAC, determinándose la creación del SISTEMA DE COMPENSACIONES AL TRANSPORTE (SISCOTA), cuya finalidad era compensar directamente a los concesionarios viales por estas reducciones. Para mayor una claridad sobre la distribución del SIT luego de estas modificaciones, véase el diagrama n° 1.

DIAGRAMA N° 1



Fuente: Fundación para el Cambio²⁴

El año 2006 marca el ingreso de aportes del Tesoro Nacional al SIT, a través del decreto 678/2006²⁵, con la creación del REGIMEN DE COMPENSACIONES

²⁴ “LOS SUBSIDIOS EN ARGENTINA II: TRANSPORTE Y ALIMENTOS”, Documento n° 32, Buenos Aires, Agosto 2009

COMPLEMENTARIAS (RCC) ante la insuficiencia de la Tasa sobre el Gasoil para cubrir los crecientes subsidios del sector. Paralelamente, se incrementa el porcentaje de dicha tasa, que para 2007 alcanzará el 21%.

Como se puede observar en el cuadro n° 1, la tendencia indica que a partir de 2003 comienza a invertirse la relación entre infraestructura y compensaciones directas a empresas. En 2002 el 65% de los recursos fueron al SISVIAL (destinado a Infraestructura). Para 2011, el SISVIAL recibió solo un 19%. Por otra parte, la participación creciente de los aportes del Estado Nacional –conformando un 64% del SIT para 2011- reduce la legitimidad del argumento acerca del “autofinanciamiento del Transporte” por el uso del Gasoil.

²⁵ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116805/norma.htm>

CUADRO Nº 1																
ASIGNACIÓN DEL RECURSO DEL FONDO FIDUCIARIO DEL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (SIT)																
Período	Recursos Totales				Reserva de liquidez				SISVIAL				SITRANS			
	Recursos Netos distribuidos desde el SIT	% Crecimiento con respecto al año anterior	% Aportado por el Tesoro Nacional, por fuera del impuesto al Gasoil	Reserva de Liquidez	Monto Utilizado de la Res. de Liq. Por SITRANS	Aportes del Estado Nacional al SISVIAL	Monto Neto Destinado para SISVIAL Dec. 976/01 y 1377/01	% sobre el total	Aportes del Estado Nacional al SITRANS	Monto TOTAL Destinado SITRANS con Utiliz. Art. 7º Dec. 564/05 y utiliz. de Res. De Liq.	% sobre el total					
TOTAL 2002	\$ 945.522.000	-	-	\$ 28.365.660	\$ -	\$ -	\$ 615.884.715	65%	\$ -	\$ 301.271.625	32%					
TOTAL 2003	\$ 1.267.196.000	34%	-	\$ 38.015.880	\$ 16.757.890	\$ -	\$ 737.508.072	58%	\$ -	\$ 508.429.938	40%					
TOTAL 2004	\$ 1.737.320.000	37%	-	\$ 87.064.370	\$ 98.405.700	\$ -	\$ 857.276.508	49%	\$ -	\$ 891.384.822	51%					
TOTAL 2005	\$ 1.988.850.246	14%	-	\$ 173.330.313	\$ 158.031.201	\$ -	\$ 714.977.577	36%	\$ -	\$ 1.258.573.560	63%					
TOTAL 2006	\$ 2.393.560.823	20%	19%	\$ 176.743.917	\$ 195.156.940	\$ -	\$ 667.473.632	28%	\$ 464.042.091	\$ 1.744.500.216	73%					
TOTAL 2007	\$ 3.897.435.700	63%	42%	\$ 206.249.831	\$ 198.338.000	\$ -	\$ 784.043.727	20%	\$ 1.645.800.000	\$ 3.105.480.143	80%					
TOTAL 2008	\$ 5.662.994.908	45%	48%	\$ 258.357.897	\$ 243.175.450	\$ -	\$ 966.017.342	17%	\$ 2.736.169.746	\$ 4.681.795.118	83%					
TOTAL 2009	\$ 9.745.227.563	72%	36%	\$ 294.343.032	\$ 231.725.200	\$ -	\$ 3.887.745.880	40%	\$ 3.475.283.571	\$ 5.801.658.000	60%					
TOTAL 2010	\$ 12.627.009.075	30%	47%	\$ 372.697.027	\$ 456.651.174	\$ 695.000.000	\$ 4.293.638.000	34%	\$ 5.300.860.275	\$ 8.434.571.420	67%					
Ene-Abr 2011	\$ 3.833.371.935	-	-	\$ 107.309.726	\$ 89.993.296	\$ 41.972.895	\$ 431.267.821	11%	\$ 2.415.529.040	\$ 3.384.828.879	88%					
TOTAL 2011	\$ 18.060.847.248	43%	61%	\$ 419.841.041	\$ 462.852.986	\$ 588.472.895	\$ 3.429.400.340	19%	\$ 10.478.245.353	\$ 14.677.449.866	81%					
Ene-Abr 2012	\$ 7.713.043.533	101%	64%	\$ 149.595.673	\$ 95.728.818	\$ 154.549.000	\$ 1.746.495.549	23%	\$ 4.787.599.533	\$ 5.913.587.125	77%					

NOTA: Cuando el resultado de la suma en los porcentajes no es igual a 100% tiene que ver con los fondos dirigidos la Reserva de Liquidez o a la utilización de estos en años posteriores.

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Unidad de Coordinación de Infraestructura (UCOFIN) disponible en www.ucofin.gov.ar

Retomando el análisis de los ejes sobre los que giró la política pública destinada al TAC, nos resta detallar “las soluciones” ofrecidas para facilitar la renovación de las flotas y la profesionalización del sector. En torno a la primera, es el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte (REFOP) el que mayor beneficio le reportó a las grandes empresas del sector. A través de las resoluciones conjuntas 543/2003 y 251/2003 del Ministerio de Economía y del Ministerio de Planificación²⁶, se crea el fondo SISTAU EMERG., destinado a reintegrar a aquellas empresas cuya objeto comercial consista en el transporte de cargas por automotor contempladas en Convenio Colectivo de Trabajo N° 40 del 24 de enero de 1989, una suma equivalente a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial. Este beneficio diferencial, que representaba una merma de alrededor del 20% sobre el costo de la mano de obra, favorecía directamente al gremio de *Camioneros*. En principio, porque para ser acreedor del fondo era necesario contar con personal bajo convenio. Por otra parte, porque el porcentaje de personal enrolado sobre el total de la plantilla determinaba la cantidad a percibir. Siguiendo a la resolución: “(a) Para un coeficiente inferior al VEINTE POR CIENTO (20%), no se percibirá acreencia alguna. (b) Para un coeficiente comprendido entre el VEINTE POR CIENTO (20%) y el CUARENTA POR CIENTO (40%), el CUARENTA POR CIENTO (40%) de las acreencias previstas en el primer párrafo del presente artículo. (c) Para un coeficiente superior al CUARENTA POR CIENTO (40%) e inferior al SETENTA POR CIENTO (70%), el SETENTA POR CIENTO (70%) de las acreencias. (d) Para un coeficiente igual o superior al SETENTA POR CIENTO (70%), el CIEN POR CIENTO (100%) de las acreencias previstas en el primer párrafo del presente artículo”. De esta manera, el beneficio se incrementaba a medida que se incorporaba más personal. Esta ventaja particular para el sector se financia desde la Reasignación de fondos dentro del SITRANS, gracias a que el art. 4 del decreto 652/2002, oportunamente citado, incluía dentro de los objetos del fondo el de “promover acciones para favorecer aspectos vinculados a la transformación del sistema de transporte de cargas por automotor de Jurisdicción Nacional”. También puede enmarcarse esta medida dentro de la nueva orientación de las políticas públicas para el transporte desde 2003,

²⁶[http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesComunes/res_61000543_2003_11_28.xml?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesComunes/res_61000543_2003_11_28.xml?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

destinadas a subsidiar de forma directa a los operadores, en cualquiera de sus modos, en detrimento de la inversión en infraestructura.

El REFOP representa un reintegro de alrededor de un 20% del costo laboral en un sector cuya porción más importante de los costos totales se los lleva la mano de obra²⁷. Es el único sector de la economía argentina que cuenta con ese beneficio. Como reconocen empresarios del sector entrevistados para este trabajo, las transferencias tendieron a demorarse cada vez más desde su implementación. Sin embargo, también reconocen que existían formas de “acelerar los tiempos”, ya sea por intermedio del gremio –a través del pago “de una comisión”- o de su afiliación a FADEEAC. Un informante clave de la Secretaria de Transporte, indica que a la hora de distribuir el fondo, existe “una preferencia no escrita” por las empresas agrupadas en dicha cámara. De esta manera, también podían utilizar los fondos del REFOP para cubrir desfasajes transitorios de caja, ya que no se instituyó un mecanismo de control para verificar el destino de fondos orientados a la inversión en nuevos rodados. En resumen, las empresas del sector no solo tienen una renta asegurada porque los aumentos de salario pueden ser trasladados a los dadores de carga, sino que además cuentan con un saldo separado que les permite invertir o solucionar desfasajes de caja.

Para la Auditoría General de la Nación (AGN), en su resolución 208 de 2008²⁸, el fondo fiduciario del REFOP es un “agujero negro”, donde se verifica “la ausencia de controles adecuados en naturaleza y alcance que permitan concluir satisfactoriamente respecto de afirmaciones de veracidad, integridad, consistencia y procedencia del quantum de los beneficios otorgados”²⁹

Con respecto a la capacitación del personal, cuyo objetivo era la profesionalización del sector, se determinó la utilización del Fondo SISTAU RESERVA CARGAS, destinado originalmente a cubrir los gastos que ocasione la gestión del RUTA y la tramitación de la

²⁷ De acuerdo con especialistas en costos logísticos, entrevistados para este trabajo, el costo de mano de obra representa un 60% del total para aquellas empresas de distribución urbana y un 40% para las empresas de transporte de larga distancia.

²⁸ Para visualizar el informe completo, http://www.agn.gov.ar/n_informes.htm

²⁹ Diario Crítica de la Argentina, Año 2 - N° 423, Domingo 3 de mayo de 2009

Licencia Nacional Habilitante (LNH) para que, a partir de las resoluciones n° 93/04, 276/04 y 718/04, se favorezca la Obra Social de Camioneros y a la FPT creada por FADEEAC para que sean los organismos encargados de capacitar a los trabajadores del sector, al tratarse de únicas ofertas presentadas y ajustadas a las bases y condiciones que rigieron los Concursos Públicos Nacionales N° 1 y 3 de 2003, realizados por la CNRT. Del dinero aportado el fondo entre 2003 y 2004 –totalizando \$33.466.266- un 32% fue destinado a la Obra Social y un 23% a la fundación de FADEEAC. Según el informe n° 82/2006 de la AGN³⁰, estos fondos fueron girados en forma de anticipos y sin una exigencia de rendición. Por otra parte, tal como identifica Guidoborno (2009), la capacitación que brinda el sector ha sido orientada de manera reactiva, yendo por detrás de los requerimientos del mercado, y segmentada sobre el subconjunto que aglutina a las grandes empresas. En ese orden, el autor identifica un abandono, desde la política pública, hacia los actores privados de baja o ninguna estructura empresarial, tendientes a lograr su integración al sector formal e incrementar la productividad del sector, dando muestras de que este sub-conjunto es ajeno a los intereses tanto de FADEEAC como de *Camioneros*, siendo relegados de los mecanismos de concertación política. Como bien sostiene Smith (1993), es importante entender que los mecanismos de exclusión que poseen las comunidades de políticas funcionan por la posibilidad que tienen sus integrantes de modificar “las reglas de juego”.

Puede consignarse como ejemplo de la utilización de estos mecanismos lo que ocurre cuando CATAC consigue que la Secretaría de Transporte, a través de la resolución 150/07, configure un grupo de estudio para tratar la elaboración de un índice tarifario para el transporte de granos. En la resolución se reconoce la existencia de diversas asimetrías y distorsiones de mercado en dicho sector. CATAC logra, a principios de Enero de 2008, que la secretaría emita la Disposición n° 2/2008³¹ donde se incorpora el índice tarifario elaborado por la cámara, para ser considerado como precio de referencia. Cinco días después, por presión de FADEEAC, la secretaría decide anular la medida mediante la disposición n° 3, ya que “a los fines de dar participación a todos los organismos competentes en la determinación de los análisis comprendidos y referenciados en el

³⁰ Para visualizar el informe completo, http://www.agn.gov.ar/n_informes.htm

³¹ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/137115/norma.htm>

informe publicado, resultaría conveniente dejar sin efecto la disposición”³². Dada la magnitud del sector, FADEEAC tiene intereses en expandirse hacia el transporte de cereales –un espacio no aún no ha conquistado- y se opone a cualquier tipo de regulación sobre las tarifas³³. Mientras tanto, y a través de su posicionamiento, logró acaparar las líneas de crédito subsidiado para la renovación de flota que se agregaron por fuera del REFOP³⁴ y a su vez prorrogar los permisos para la circulación los transportistas de sustancias peligrosas asociados a la cámara.

El fracaso de las tarifas marcó el comienzo del fin para la gestión de Rubén Agugliaro al frente de CATAC. Tras su renuncia, la cámara entró en un conflicto sucesorio que dispersó a los pocos asociados que aún permanecían allí. Sin embargo, el conflicto que mantuvo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con las entidades empresariales del campo le otorgó cierta visibilidad a la problemática del transportista de granos. Ante el desmembramiento de CATAC, fueron los dirigentes de FETRA quienes, a través de un acuerdo con el gremio y con el gobierno, capitalizaron los reclamos. A diferencia de los productores, que pueden acopiar los granos, el impacto que tuvo el cese de su comercialización en la economía de los transportistas fue directo y por ese motivo decidieron hacer un paro de actividades, reclamando la resolución del conflicto. Ante un incipiente desabastecimiento de productos básicos, el gobierno intentó desactivar el conflicto solicitando la colaboración del gremio y de FADEEAC, que como ya mencionamos, tenían intereses en captar al sector. Los transportistas en conflicto no acusaban afiliación a ninguna de las cámaras. El 12 de Junio de 2008, los dirigentes de FETRA, adjudicándose la representación del colectivo en huelga, firmaron un acuerdo en Casa de Gobierno para levantar la medida, que no fue ratificado por CATAC (Delfino y Martín, 2008). El acuerdo no desactivó la protesta de los transportistas –como sí lo hizo, diez días después, el envío al congreso del proyecto de retenciones móviles- pero comenzó a posicionar a FETRA como referente de los pequeños transportistas de granos frente al gobierno.

³²<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/137232/norma.htm>

³³http://www.fadeeac.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=203:situacion-actual-agro&catid=2

³⁴A través del Banco de la Nación Argentina, que les ofrece una tasa preferencial subsidiada por el Estado Nacional.

No obstante, dada la estabilidad que caracteriza a una comunidad, la problemática de las tarifas quedará fuera de la agenda de la secretaría, a pesar del cambio en la referencia empresarial para los pequeños transportistas. FETRA comenzará a aparecer en la legislación sobre transporte de cargas en paralelo a que la alianza de *Camioneros* con el gobierno dé señales de agotamiento y la comunidad comience a resquebrajarse. El cambio de titularidad en la cartera de transportes ante la renuncia de Ricardo Jaime, envuelto en acusaciones de corrupción, no modificó la orientación de las políticas destinadas al TAC. Su reemplazante desde Julio de 2009, Juan Pablo Schiavi, provenía del propio Ministerio de Planificación, donde se había desempeñado como administrador de Infraestructura Ferroviaria desde 2007. Schiavi respondía a Julio De Vido, el funcionario del kirchnerismo con mejor llegada a los gremios y en especial, a *Camioneros* (Delfino y Martin, 2008). Los subsecretarios mantuvieron sus cargos y el destino de los subsidios siguió un recorrido estable.

Smith (1993) sostiene que “los resultados de las políticas son más que el resultado de las acciones, las tácticas y los recursos de los grupos de presión. Todo está mediado por una dinámica organizacional del Estado que en su interacción con los grupos puede modificar los resultados”. A lo largo de esta sección intentamos mostrar cómo, a partir de la decisión gubernamental de intervenir en el área de transportes, se conforma una comunidad de políticas con el objetivo de facilitar su implementación. Esta comunidad formada alrededor del TAC hace uso del mecanismo que el gobierno elige para intervenir en el sector, esto es, a través de un esquema de subsidios cuyo objetivo inicial era compensar al transporte público. A través de la mutua dependencia de recursos que existió entre los gobiernos kirchneristas y *Camioneros*, la comunidad pudo incrementar paulatinamente sus beneficios. El caso analizado aquí también nos mostró la capacidad efectiva que poseen las comunidades de para elaborar e implementar políticas, que por otra parte, tenderán a ser conservadoras, protegiendo los intereses de sus integrantes y evitando el ingreso de nuevos actores o de nuevos asuntos. Los resultados, siguiendo a Smith (1993), son tributarios de las preferencias estatales y su combinación con los valores comunes al interior de la comunidad, que determinan políticamente cuales son, al mismo tiempo, los problemas y las soluciones.

Al otorgarle beneficios tanto a los gobiernos como a los grupos que la integran, su objetivo es evitar cambios y así es que podemos caracterizarlas como estables. Pero sucede, como el caso que aquí analizamos, que las comunidades pueden desarticularse. Los hechos que sostienen esta afirmación y los posibles motivos que lo producen serán esbozados en el próximo apartado.

6. EL DISTANCIAMIENTO ENTRE CAMIONEROS Y EL KIRCHNERISMO: GRIETAS EN LA COMUNIDAD

Desarticular una comunidad de políticas tiene costos. Para el gobierno, porque implica reducir su poder infraestructural, al tener que desarmar mecanismos de formulación e implementación que demostraron haber funcionado. Para los grupos, porque reducen sus beneficios, al perder su poder de exclusión. Tomando en cuenta que existen costos, ¿Cuáles serían los factores que propician un resquebrajamiento de las comunidades?

Para Smith (1993), los cambios suceden por una combinación de factores que no pueden ser explicados por una sola variable porque, como hemos visto, las comunidades desarrollan recursos para defenderse de amenazas externas y para asegurar beneficios a todos sus integrantes, eliminando incentivos para romper la red desde el interior. A las explicaciones post-industrialistas centradas en el cambio económico y a las pluralistas del cambio de agenda, Smith (1993) le agrega nuevos factores que, combinados, pueden desarticular una comunidad de políticas. En primer lugar, se refiere a los cambios ideológicos y la pérdida de valores comunes. Mantener una ideología común resulta difícil cuando alguno de los integrantes considera que esta se aleja de la realidad. Por otra parte, siempre existen ideologías alternativas hacia donde moverse. En segundo lugar, se refiere a la aparición de nuevos problemas que el gobierno debe afrontar y para los cuales los grupos de la comunidad no poseen soluciones. El tercer factor, derivado del anterior, son las divisiones internas, cuando existen desacuerdos al interior de la red sobre cómo enfrentar un nuevo problema. La falta de acuerdo produce una politización de la comunidad que abre el ingreso a nuevos grupos o a actores políticos con mayores recursos, que pueden producir cambios en su interior. En cuarto lugar, la utilización del poder despótico que dispone el gobierno ya que, en última instancia, es el que determina “las reglas de juego”. Por último, el autor agrega dos factores a los que llama “desafíos”. El primero de ellos es un desafío externo, de carácter horizontal, cuando los objetivos de diferentes comunidades o redes se superponen. El segundo es de carácter interno, producido por el cambio de poder relativo al interior de la comunidad, modificando los equilibrios y generando nuevas preferencias.

Sabatier y Weible (2007), en su trabajo sobre coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*), hacen referencia a los cambios de creencias y de políticas producidos por el aprendizaje que provocan los efectos de las mismas políticas y la nueva información disponible. A esto le suman la presencia de “shocks” internos y externos que impactan sobre la estabilidad de las coaliciones. En buena medida, las concepciones de estos autores pueden leerse como una versión resumida de lo que sostenía Smith (1993) con los factores que pueden inducir cambios en las comunidades.

En los inicios de este trabajo, sostuvimos que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y su esposa, *Camioneros* había logrado insertarse en dos arenas políticas. Al asumir Cristina Fernández de Kirchner su segundo mandato después de haber obtenido el 54% de los votos, la relación de esta con el titular de la CGT, Hugo Moyano, comenzaba a mostrar discrepancias en torno a las políticas de ingresos, derivadas del reclamo que el líder camionero había efectuado, a lo largo de 2011, para subir el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, que ya afectaba a todos los salarios de su gremio. Sumado a esto, también existía malestar en torno a su participación en el armado electoral del gobierno, ya que solo pudo colocar a un solo candidato perteneciente a la CGT en la lista para diputados nacionales de ese año: su hijo, Facundo Moyano³⁵.

En el discurso de inauguración de su segundo mandato, Cristina Fernández de Kirchner definió como “de sintonía fina” la etapa que comenzaba³⁶, lo que diferentes analistas interpretaron como la necesidad de moderar demandas de distintos sectores frente a una coyuntura internacional adversa y a la pérdida de competitividad de la economía producto de la inflación, obligando a revisar la composición del gasto público. Dentro de sus componentes, los subsidios al transporte se encontraban entre los más cuestionados por sectores de la oposición, dado el escaso nivel de control y seguimiento que se realizaron sobre ellos, tal como quedó demostrado en los diferentes informes de la AGN que hemos reseñado en el presente trabajo.

³⁵ En 2009 había colocado en las listas a Héctor Recalde y Omar Plaini, como candidatos a diputados por la provincia de Buenos Aires

³⁶ <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/actividad-oficial/25601>

La presidente recibió por última vez a la cúpula de la CGT en Abril de 2011 y Hugo Moyano se quejaba en privado de que no tenía respuestas por parte del gobierno a sus demandas. Quejas que se hicieron públicas a partir del acto organizado para celebrar el día del Camionero en el estadio de Huracán, en diciembre de 2011, donde Hugo Moyano explicita su reclamo por la suba del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y por los fondos retenidos a las obras sociales³⁷, semanas después de que el gobierno dé por tierra el proyecto de reparto de ganancias que Moyano promovía en el Congreso a través de Hector Recalde. En el acto, anunció también su dimisión como presidente del PJ bonaerense, al que consideró como “una cascara vacía”.

A la salida de su participación en la arena electoral, podemos agregar un nuevo frente de conflicto en torno a las políticas de ingreso, por diferencias en la determinación de la pauta salarial de referencia para las paritarias de 2012, mecanismo que había funcionado hasta el año anterior. A raíz de este suceso, y frente a la elección de autoridades en la CGT para el corriente año, el gobierno decide apoyar –hasta el momento de manera informal- la candidatura de una conducción alternativa a la de Hugo Moyano. Paralelamente, el líder de la CGT apoya públicamente una potencial candidatura a presidente del actual gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, de cara a las elecciones de 2015.

Los conflictos en la arena de política de ingresos tuvieron impacto sobre la comunidad del transporte. En lo referido a las políticas hacia el TAC, comienza a vislumbrarse una pérdida de beneficios que afectan tanto al sindicato como a las grandes empresas favorecidas por los subsidios al sector. A través de la resolución 140 del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), se eliminan a partir del 1º de febrero de 2012 los subsidios al peaje³⁸. A principios de Abril de 2012, Jorge González presenta su renuncia a la Subsecretaría de Transporte Automotor, en rechazo a "las acciones o proyectos que se están generando desde el Gobierno en la materia"³⁹. Finalmente, mediante el decreto 494/2012 del mismo mes, se elimina el beneficio del REFOP, aduciendo la norma que “en

³⁷ <http://www.lanacion.com.ar/1432884-moyano-acto-huracan>

³⁸ <http://negocios.iprofesional.com/notas/130026-Eliminan-los-subsidios-para-el-transporte-de-carga-y-pasajeros-en-rutas-nacionales>

³⁹ <http://www.rionegro.com.ar/diario/otro-golpe-del-gobierno-a-moyano-le-quita-una-caja-clave-853966-9521-nota.aspx>

la actual coyuntura resulta conveniente que el apoyo del ESTADO NACIONAL al sistema de transporte de cargas a través del REGIMEN DE FOMENTO DE LA PROFESIONALIZACION DEL TRANSPORTE DE CARGAS (REFOP) se sustituya por un nuevo programa para mejorar la flota de vehículos con el objetivo de incrementar la eficiencia, mejorar la competitividad sectorial, bajar los costos de logística y disminuir el impacto ambiental de la actividad del transporte de cargas”⁴⁰. Por fuera de la Secretaría de Transporte, otros funcionarios ligados a *Camioneros* son despedidos de áreas clave del Estado⁴¹.

Asimismo, se observa el ingreso de problemáticas que habían sido excluidas por la comunidad. FETRA consigue a fines de 2011 que la Secretaría de Transporte -mediante la disposición 273/2011⁴²- declare el interés por publicar un esquema de precios de referencia en el transporte de granos, retomando el pedido que había comenzado CATAC y que fuera abandonado a principios de 2008 por presión de FADEEAC. El resultado no será el mismo esta vez, ya que en marzo de 2012, a través de la Disposición 36/2012⁴³, se declara el interés regulatorio el transporte automotor de carga de granos por carretera de jurisdicción nacional y el establecimiento de una tarifa indicativa que será controlada “por la SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR con la participación de la FEDERACION DE TRANSPORTADORES ARGENTINOS (FETRA), más aquellos actores que decida la Subsecretaría”⁴⁴, a través de la creación de un registro de infractores. Por otra parte, el plan de renovación de flota que reemplaza al REFOP pasa a ser administrado por la SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL (SEPyME) para que dichos fondos sean aplicados a la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, la colisión de un tren de pasajeros que produce víctimas fatales provoca la renuncia del Secretario de Transporte, Juan Pablo Schiavi, y dada la magnitud del hecho, aumenta los cuestionamientos sobre la efectividad de los subsidios al sector. Su

⁴⁰ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196064/norma.htm>

⁴¹ http://www.perfil.com/contenidos/2012/03/23/noticia_0010.html

⁴² <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/182568/norma.htm>

⁴³ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195514/norma.htm>

⁴⁴ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195514/norma.htm>

reemplazo ya no proviene del Ministerio de Planificación, sino de la relación directa que ha trabado el gobierno federal con las intendencias municipales. Alejandro Ramos, ex intendente de la localidad santafesina de Granadero Baigorria, es designado como nuevo secretario para el área, a través del decreto 340/2012⁴⁵. Ramos designa como nuevo subsecretario de Transporte Automotor a Ricardo Colombini, quien fuera jefe de gabinete de Ramos durante su gestión en la intendencia, sin conexión con el gremio ni con las empresas de transporte.

Por último, mediante el decreto 874/2012⁴⁶ se decide el traspaso de la Secretaría de Transporte de la Nación a la órbita del Ministerio del Interior. Un día después, *Camioneros* anuncia paros sorprendidos de todas sus ramas frente al fracaso de las negociaciones salariales con FADEEAC.

Para analizar el recorrido de los beneficios recibidos por la comunidad, desde su formación hasta su posible desarticulación, hemos elaborado el cuadro n° 2, donde se detallan los subsidios aplicados al TAC desde 2002 hasta abril de 2012. Allí podemos observar el significativo crecimiento que tuvieron los recursos destinados al sector desde 2003 hasta 2005, año en que alcanza su pico más alto en términos porcentuales, quedándose con un 22% de los fondos del SITRANS, debido a la consolidación del REFOP. A partir de allí, reduce notablemente su participación a pesar de que mantiene un crecimiento estable de los recursos con respecto al año anterior, producto de los aumentos de transferencias por compensación tarifaria a los servicios de pasajeros. En lo que va de 2012, no solo se ha reducido el monto con respecto a igual periodo del año anterior. Además, el TAC retuvo por primera vez desde que es beneficiario de subsidios, menos del 5% de los fondos del SITRANS.

⁴⁵ http://www.cronista.com/contenidos/2012/03/08/noticia_0093.html

⁴⁶ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198318/norma.htm>

CUADRO Nº 2											
APLICACIÓN DEL RECURSO DEL FONDO FIDUCIARIO DEL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE - SITRANS											
Periodo	Monto TOTAL Destinado SITRANS con Utiliz. Art 7º Dec. 564/05 y utiliz. de Res. De Liq.	Monto Destinado SISTAU PASAJEROS Dro. 652/02	Monto Destinado SIFER Dro. 652/02	Monto Destinado SISCOTA Dro. 301/04	Monto Destinado Plan Financiamiento Parque Automotor Dec. 1304/11 (Transporte de pasajeros)	Monto Destinado SISTAU RESERVA CARGAS Res. 18/02 y 84/02 *	Monto Destinado SISTAU EMERG. Res. 5/03 y 64/03. REFOP Res. 543/03 y 251/03	Monto Destinado Prog. Financiamiento para Ampliac. Y renovac. Flota Dec. 494/12	Monto Total Destinado al TAC	% Crecimiento con respecto al año anterior	% Destinado al TAC sobre Fondos
TOTAL 2002	\$ 301.271.625	\$ 180.762.974	\$ 105.445.069	\$ -	\$ -	\$ 15.063.581	\$ -	\$ -	\$ 15.063.581		5%
TOTAL 2003	\$ 508.429.938	\$ 307.750.770	\$ 175.594.271	\$ -	\$ -	\$ 17.797.162	\$ 7.287.735	\$ -	\$ 25.084.897	67%	5%
TOTAL 2004	\$ 891.384.922	\$ 548.784.008	\$ 265.588.612	\$ 10.839.544	\$ -	\$ 15.669.064	\$ 50.503.996	\$ -	\$ 66.172.659	164%	7%
TOTAL 2005	\$ 1.268.573.560	\$ 717.086.704	\$ 246.601.365	\$ 12.799.652	\$ -	\$ 21.099.736	\$ 260.986.104	\$ -	\$ 282.085.840	326%	22%
TOTAL 2006	\$ 1.744.500.216	\$ 1.328.871.065	\$ 215.366.408	\$ 18.304.726	\$ -	\$ 106.703.393	\$ 75.254.622	\$ -	\$ 181.958.015	-35%	10%
TOTAL 2007	\$ 3.105.480.143	\$ 2.515.643.193	\$ 364.730.403	\$ 12.389.016	\$ -	\$ 166.621.042	\$ 46.096.485	\$ -	\$ 212.717.527	17%	7%
TOTAL 2008	\$ 4.681.795.118	\$ 3.744.954.987	\$ 525.993.680	\$ 75.854.995	\$ -	\$ 63.329.668	\$ 271.651.937	\$ -	\$ 334.981.606	57%	7%
TOTAL 2009	\$ 5.801.658.000	\$ 4.576.444.944	\$ 557.227.985	\$ 85.241.189	\$ -	\$ 80.129.603	\$ 502.614.280	\$ -	\$ 582.743.883	74%	10%
TOTAL 2010	\$ 8.434.571.420	\$ 7.090.853.705	\$ 524.157.281	\$ 70.802.605	\$ -	\$ 90.675.449	\$ 658.082.381	\$ -	\$ 748.757.831	28%	9%
Ene-Abril 2011	\$ 3.384.828.379	\$ 2.970.574.048	\$ 90.168.009	\$ 22.205.994	\$ -	\$ 55.189.544	\$ 246.691.284	\$ -	\$ 301.880.828		
TOTAL 2011	\$ 14.677.449.866	\$ 12.343.369.609	\$ 1.030.338.708	\$ 107.290.239	\$ 34.423.410	\$ 133.735.708	\$ 1.028.292.192	\$ -	\$ 1.162.027.900	285%	8%
Ene-Abril 2012	\$ 5.913.587.125	\$ 5.114.060.264	\$ 556.262.264	\$ 18.724.152	\$ 10.495.054	\$ 33.191.156	\$ 137.704.980	\$ 43.148.256	\$ 214.044.392	-29%	4%

Nota: no se tiene en cuenta el SISCOTA, que tambien incluye al TAC pero es compartido con el Transporte de Pasajeros

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN) disponible en www.ucofin.gov.ar

Retomando los factores que propician el cambio en las comunidades con los que iniciamos esta sección, nos restaría enmarcar los sucesos recientes para esbozar -al menos de modo tentativo, dado su carácter reciente- posibles explicaciones sobre el resquebrajamiento de la comunidad de políticas conformada por el gobierno, *Camioneros* y FADDEAC.

Al respecto, deberíamos comenzar con los shocks externos, que presionan sobre los beneficios que reciben los actores privados de la comunidad. Un cambio de coyuntura internacional que provoca la necesidad de un ajuste en la composición del gasto sin reducir las fuentes de financiamiento, sumado a la presión sobre los precios en un contexto de inflación relativamente alta suma nuevos problemas que el gobierno debe afrontar. Esto impediría, por el lado de las políticas de ingreso, subir el piso del impuesto a las ganancias y mantener la pauta salarial de referencia de los años anteriores. Por el lado de las políticas de transporte, se optará por recortar en aquellas áreas menos sensibles a la opinión pública, continuando con las compensaciones tarifarias de servicios públicos en detrimento de los dirigidos al *TAC*, que más allá de su importancia estratégica, son de distinta naturaleza. El fin del REFOP impacta directamente sobre la rentabilidad del sector, a la que se suma la presión de los dadores de carga, actualmente más preocupados por los costos del servicio, debido a la estabilización de la demanda. Esto a su vez, provocó divisiones internas acerca de cómo enfrentar este nuevo escenario. En el caso de *Camioneros*, porque las dos arenas políticas donde había logrado insertarse -la de ingresos y la de transporte- y que hasta 2011 habían avanzando de forma armónica, comenzaron a colisionar entre sí. El gremio ha priorizado la que está mas relacionada con su fuente de autoridad y ha decidido concentrar sus esfuerzos en mantener el poder de compra de sus salarios. Por parte de FADDEAC, como reconocen empresarios entrevistados para el trabajo, ha reducido la frecuencia de los encuentros con el sindicato, y están virtualmente enfrentados porque consideran que la actitud de *Camioneros* frente al gobierno ha sido la responsable de la merma en los beneficios que recibían. A diferencia del sindicato, optaron por mantenerse cerca del kirchnerismo. Este último ha supeditado el pago de la deuda que el Estado mantiene con los antiguos beneficiarios del REFOP -que asciende a cerca de 1.500 millones de pesos,

acumulando más de un año de mora⁴⁷ - a los resultados de la paritaria, con el objetivo de acercarla a los porcentajes con los que ya han cerrado otros gremios.

Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que cualquier intento de cambiar la comunidad implica un alto grado de riesgo político y muchas veces los actores no están preparados para afrontar esos costos. Porque al dismantelar una comunidad, los actores estatales deben crear nuevos mecanismos para el desarrollo e implementación de las políticas (Smith, 1993). En este sentido, tal vez el factor determinante esté dado por un “shock” interno, al percibir que su poder relativo ha aumentado y esto le ha dado paso, dentro de la comunidad del transporte, de una posición de subordinación hacia una de mayor liderazgo. En otras palabras, ha generado nuevas redes en diferentes áreas, ha ampliado su base de apoyo generando nuevos cuadros y ha potenciado su nivel de autonomía a través del poder infraestructural que le han aportado estas nuevas redes. Por este motivo, puede forzar el cambio dándole acceso a nuevos grupos de interés o estableciendo nuevos centros de decisión para el área, considerando que sus aliados iniciales no poseen soluciones para enfrentar los nuevos problemas provocados por los “shocks” externos. La condición de debilidad bajo la que asumió el kirchnerismo aumentaba la dependencia sobre los grupos que, como *Camioneros*, ya contaban con importantes recursos previos. Los funcionarios de un gobierno que es débil en sus inicios tienden a ver a estos grupos como clientes y en consecuencia, atienden sus necesidades en lugar de favorecer un interés público más amplio (Atkinson y Coleman, 1989).

⁴⁷ <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=638251>

7. HACIA UNA CONCLUSIÓN PROVISORIA: LAS COMUNIDADES DE POLÍTICAS Y SUS EFECTOS

En este recorrido que hemos efectuado por las políticas que desde la Secretaría de Transporte se aplicaron al *TAC*, intentamos mostrar como la mutua dependencia de recursos entre *Camioneros* y el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 -2011) ha conformado una comunidad de políticas, en la que se incluyó también a la cámara empresarial FADEEAC, por los intereses convergentes que posee con el gremio. Esta comunidad ha beneficiado en términos materiales y políticos a todos sus integrantes y ha consolidado al *TAC* como modo predominante de transporte de mercancías, reforzando una tendencia previa. Los beneficios diferenciales que ha recibido el sector se han fundado sobre un “estado de emergencia” que ha cristalizado medidas que inicialmente tenían un carácter transitorio. Como quedó demostrado a lo largo del trabajo, las comunidades poseen la capacidad de definir las problemáticas y ofrecer un rango limitado de soluciones que le permite excluir potenciales amenazas por parte de nuevos grupos que no comparten los valores la comunidad, y pugnan por ingresar a la red.

Asimismo, intentamos mostrar al Estado como principal determinante de políticas públicas, reconociendo sus preferencias y objetivos. Los grupos de interés no siempre tienen la centralidad que la teoría tradicional les asigna. Como hemos visto, el poder de los grupos debe ser examinado en relación a la percepción que el Estado y otros grupos tengan sobre ellos, en un contexto que es histórico, ideológico e institucional. Si bien la autonomía estatal precisa de determinados grupos para llevar adelante sus objetivos, también puede prescindir de ellos reemplazándolos por otros en un tiempo diferente (Smith, 1993). La relación es clara: para activar sus recursos, el gobierno y los grupos se necesitan mutuamente. Por otra parte, también creemos que se ha cumplido otro de los objetivos que se había propuesto este trabajo, resaltando, a través del enfoque de las redes, la complejidad de los procesos de política pública en el ámbito de los subgobiernos. Tal como sostiene Smith (1993), en esta área resulta muy difícil construir afirmaciones generales.

Volviendo al sector, cabe preguntarse cuáles fueron los efectos de las políticas públicas que se formularon desde la comunidad. Los beneficios directos han sido

explicitados mas arriba. Pero si enmarcamos las mismas políticas dentro de un contexto más amplio, podemos sostener que la protección del Transporte Automotor de Cargas en detrimento de otros modos de transporte y la tendencia creciente de subsidiar la oferta en lugar de la infraestructura ha tenido consecuencias nocivas para el transporte en general. De acuerdo a publicaciones especializadas en logística, el efecto inmediato fue el de evitar el avance del multimodalismo. En Argentina, debido a la extensión de su geografía, es el ferrocarril quien debe reconvertirse en un actor central del traslado de mercancías, en combinación con la flexibilidad del camión que, de acuerdo con los especialistas, no debe superar distancia de 300 km para obtener una mayor eficiencia en el transporte. Las erráticas políticas en la materia sumadas a los intereses sectoriales han evitado una mejora de la infraestructura que beneficie la competitividad de nuestros productos⁴⁸. Esto debería tenerse en cuenta cuando se debate acerca de la necesidad de diversificar la matriz productiva del país: el costo del transporte es una variable central en nuestra capacidad exportadora y en el desarrollo de las economías regionales. En un estado de colapso carretero, provocado por el sobredimensionamiento del TAC, hoy “es más costoso un flete de Salta a Buenos Aires que de Shanghai a la Argentina”⁴⁹. En esta línea, los factores que posibilitarían la construcción de una nueva comunidad de políticas en torno a la recuperación del ferrocarril requerirían ser objeto de futuras investigaciones.

Retomando los aspectos relativos a las nuevas dinámicas de negociación, si bien Etchemendy y Collier (2007) reconocen que el resurgimiento sindical está asociado a prácticas tradicionales del sindicalismo peronista, deberíamos relativizar, en base a lo analizado aquí, su apreciación sobre la autonomía de los sindicatos respecto al Estado: las participación de *Camioneros* en las arenas políticas sobre las que consolidó parte de su poder dependieron también de la decisión de un gobierno que optó por situarlo allí.

Por último, si la percepción del gobierno acerca del estado de su poder infraestructural se cumple y puede sobrellevar el enfrentamiento con *Camioneros* sin que eso afecte la gobernabilidad, deberemos reconsiderar lo escrito en otros trabajos sobre las

⁴⁸ Revista Énfasis Logístico, Año 17, n° 3, Abril de 2011

⁴⁹ Revista Protagonista del sector Logístico y Comercio Exterior, Año 3, n° 3, Abril de 2011

jerarquías de las fuentes de poder que han llevado al gremio, durante la última década, a ser un protagonista central dentro del sindicalismo argentino. En caso de que eso suceda, tomará renovada importancia lo que Valenzuela (1991) afirmó para aquellos movimientos obreros que han surgido o consolidado de la mano del Estado, donde los liderazgos al interior del movimiento dependen, en un grado significativo, de poseer buenas relaciones con las elites gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA:

- Atkinson, Michael y Coleman, William (1989). "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". *British Journal of Political Science*. Vol. 19, pp. 47-67.
- Benes, Enzo y Fernández Milmanda, Belén (2010). "Moderación reivindicativa en el nuevo contexto macroeconómico post 2001: el caso del sindicato de comercio (Argentina 2003-2007)". *Revista SAAP*. Vol. 4:2, pp. 228-258.
- Benes, Enzo y Fernández Milmanda, Belén (2011). *La nueva vanguardia sindical post-ajuste neoliberal: el caso de la Federación de Trabajadores Camioneros de la Argentina*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina.
- Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional (C3T-UTN) (2007). *El Transporte Automotor de Cargas en la Argentina*. Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Tecnológica Nacional, [en línea], publicado en mayo de 2007 [fecha de consulta: 22/03/2012]. Disponible en: <http://www.edutecne.utn.edu.ar/transporte/transporte-carga.html>
- Delfino, Emilia y Martín, Mariano (2008). *El hombre del Camión. La historia secreta del sindicalista más poderoso de la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana
- Etchemendy, Sebastián (2001). "Construir Coaliciones Reformistas. La Política de Compensaciones en el Camino Argentino a la Liberalización Económica". *Desarrollo Económico*. Vol. 40:160, pp. 675-706.
- Etchemendy, Sebastián (2004). "Repression, Inclusion and Exclusion: Government- Union Relations and patterns of Labor Reform in Liberalizing Economies". *Comparative Politics*. Vol. 36:3, pp. 971-997.
- Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth (2007). "Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)". *Politics and Society*, Vol. 35:3, pp. 363-401 (versión en español en Revista Posdata n° 13, Agosto 2008).
- Etchemendy, Sebastián (2011). "El retorno del gigante. Resurgimiento, con ventajas y vicios, del modelo gremial argentino". *Le Monde Diplomatique*, n° 142, pp. 4-5, Abril 2011.
- Guidoborno, Guido (2009). "La capacitación en las empresas del sector transporte terrestre de carga y logística en América Latina", *Documento de Proyecto ROK/08/001*, financiado por el gobierno de Corea, CEPAL, Naciones Unidas, [en línea], publicado diciembre 2009 [fecha de consulta: 01/04/2012]. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/38399/P38399.xml&xsl=/dgni/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xslt>

- Knoepfel, A., Larrue, C., Subirats, J. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mann, Michael (1984). "The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results". *European Journal of Sociology*, n° 25, pp. 185-213.
- Marsh, David y Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marshall, Adriana y Perelman, Laura (2008). "Estrategias sindicales de afiliación en Argentina". *Desarrollo Económico*. Vol. 48, n° 189.
- Müller, Alberto (2004). "Reforma y privatización en el sector transporte: reseña y balance preliminar". *Desarrollo Económico*. Vol. 44:173, pp. 57-83.
- Murillo, María Victoria (2001). "From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America". *World Politics*. Vol. 52:2, pp. 135-174.
- Palomino, Héctor y Trajtemberg, David (2006). "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en Argentina". *Revista de Trabajo*. Año 2 n°3, pp. 47-68. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas*. Buenos Aires: Niño y Dávila.
- Pizzorno, Alessandro (1978). Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. En C. Crouch, A. Pizzorno (Eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968. Volume 2*. London: Holmes & Meier
- Pontoni, Gabriela (2011 a). *El poder al volante: relaciones laborales en el sector transporte automotor de cargas en la post-convertibilidad*. [en línea] [fecha de consulta: 20/02/2012]. Disponible en:
http://www.utn.edu.ar/secretarias/extension/c3t_poder_al_volante.utn
- Pontoni, Gabriela (2011 b agosto 3-5). Estrategias sindicales a partir de la construcción de identidad y compromiso de los trabajadores. El caso "Camioneros" en la post-convertibilidad. Ponencia del 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Disponible en:
<http://www.aset.org.ar/congresos/10/contenido.htm>
- Ripley, Randall y Franklin, Grace (1980). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Illinois: The Dorsey Press.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.

Senén González, C. y Haidar, J. (2010). “Los debates acerca de la “revitalización sindical y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. 14, Nro, 22, pp. 5-32. Caracas, Venezuela.

Silver, Beverly (2003). *Forces of Labor*. New York: Cambridge University Press

Smith, Martin (1993). *Pressure, Power and Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Torre, Juan Carlos (1993). Prologo. En S. Senén González, F. Bosoer, *El hombre de Hierro*. Buenos Aires: Corregidor.

Valenzuela, Samuel (1991). “Labor movements and political systems: a conceptual and typological analysis”. Working paper n° 167, The Helen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana.