



## Academia Revista Latinoamericana de Administración

The privatization process in Argentina: the case of the Buenos Aires subway system

Luis Sanz Francisco A. Leguizamón R. Guillermo Edelberg

### Article information:

To cite this document:

Luis Sanz Francisco A. Leguizamón R. Guillermo Edelberg , (2015), "The privatization process in Argentina: the case of the Buenos Aires subway system", *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, Vol. 28 Iss 3 pp. 309 - 331

Permanent link to this document:

<http://dx.doi.org/10.1108/ARLA-06-2015-0130>

Downloaded on: 13 November 2016, At: 23:16 (PT)

References: this document contains references to 0 other documents.

To copy this document: [permissions@emeraldinsight.com](mailto:permissions@emeraldinsight.com)

The fulltext of this document has been downloaded 224 times since 2015\*

### Users who downloaded this article also downloaded:

(2006), "Assessment of surface quality on textured FDM prototypes", *Rapid Prototyping Journal*, Vol. 12 Iss 1 pp. 35-41 <http://dx.doi.org/10.1108/13552540610637255>

(2015), "Integrating the board's resources to achieve a firm's internationalisation", *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, Vol. 28 Iss 3 pp. 332-358 <http://dx.doi.org/10.1108/ARLA-06-2014-0070>

Access to this document was granted through an Emerald subscription provided by emerald-srm:563821 []

### For Authors

If you would like to write for this, or any other Emerald publication, then please use our Emerald for Authors service information about how to choose which publication to write for and submission guidelines are available for all. Please visit [www.emeraldinsight.com/authors](http://www.emeraldinsight.com/authors) for more information.

### About Emerald [www.emeraldinsight.com](http://www.emeraldinsight.com)

Emerald is a global publisher linking research and practice to the benefit of society. The company manages a portfolio of more than 290 journals and over 2,350 books and book series volumes, as well as providing an extensive range of online products and additional customer resources and services.

Emerald is both COUNTER 4 and TRANSFER compliant. The organization is a partner of the Committee on Publication Ethics (COPE) and also works with Portico and the LOCKSS initiative for digital archive preservation.

\*Related content and download information correct at time of download.

# The privatization process in Argentina: the case of the Buenos Aires subway system

The privatization process in Argentina

309

## El proceso de privatización en la Argentina. El caso del subterráneo de Buenos Aires

Received 15 June 2015  
Revised 15 June 2015  
Accepted 15 June 2015

Luis Sanz, Francisco A. Leguizamón R. and Guillermo Edelberg  
*INCAE Business School, Alajuela, Costa Rica*

### Abstract

This case study examines the Argentinian privatization process that occurred in the early 1990s and which marked the start of the third phase of the history of public services in the country. The research focusses on the role played by a group of private companies in the privatization of the Buenos Aires Subway, an icon of the modernization of mass passenger transportation. It explores the background to the process, the alternative selling options available to the government and concerning the degree of public control that would be retained. It examines the effects of privatization on the economy of the country, on government debt and on the workers who lost their jobs as a result of the sale. The paper ends by describing the measures were taken during the transition from a bureaucratic management model to an entrepreneurial one.

**Keywords** Privatization, Private sector management, Governmental role, Transition process, Employee roles

**Paper type** Case study

### Resumen

El caso examina el proceso de privatización en la Argentina a comienzos de los años 90's cuando inició la tercera fase en la historia de los servicios públicos de ese país. Se centra en la exploración del proceso de transición hacia un conjunto de empresas privadas del Subterráneo de Buenos Aires, icono de modernización del transporte masivo de pasajeros. Explora los antecedentes, las alternativas de venta por parte del gobierno, así como las relacionadas con el grado de control en manos de este último. Explora los efectos sobre la economía del país, la deuda del gobierno y el

The preparation of this case study was made possible thanks to the cooperation of Metrovías, S.A. and of Professor Guillermo Edelberg. It was written by the late Luis Sanz, later a Professor at the INCAE Business School when he was a post-graduate researcher at the school, under the supervision of Professor Francisco Leguizamón. The study was intended to stimulate classroom discussion rather than to illustrate either effective or ineffective management practices.

Este caso fue escrito gracias a la colaboración de Metrovías, S.A., y del profesor Guillermo Edelberg. Fue redactado por el licenciado Luis Sanz, investigador del Incae, bajo la supervisión del profesor Francisco Leguizamón, para que sirviera como base de discusión en clase, más que como ilustración de una gestión eficaz o ineficaz.



Academia Revista  
Latinoamericana de  
Administración  
Vol. 28 No. 3, 2015  
pp. 309-331

© Emerald Group Publishing Limited  
1012-8255  
DOI 10.1108/ARLA-06-2015-0130

impacto sobre los trabajadores que no serían contratados luego de la privatización. Termina describiendo los cuidados adoptados en la transición desde una gestión de índole burocrática a otra de carácter empresarial.

**Palabras clave** Privatización, Gestión privada, Rol gubernamental, Proceso de transición, rol de los empleados

Argentina entered a period of financial crisis during the 1970s. After 30 years of growth in public spending the fiscal deficit had shot up to more than 10 percent of gross domestic product (GDP) and public debt became unmanageable. State enterprises were responsible for approximately 50 percent of this deficit and, in addition, the services they offered were inefficient and had negative effects on private sector competitiveness. Although the overwhelming majority of analysts argued that the state enterprises should be privatized, this was not possible because of the opposition of the left and of powerful interest groups that had flourished under the protection of the existing state enterprise model.

When the military government ended in 1983, a new era of constitutional government began. Though democracy had returned, there was no accompanying change in public culture and the prevailing opposition to the process of privatization continued to dominate. The fiscal crisis erupted 1989, leading to hyperinflation. This traumatic episode led to dramatic social and cultural change in Argentinian society. The modification of existing ideologies and the breaking of established interests – hitherto so difficult to achieve – occurred over a short period of time. By 1989 the country was conscious that drastic measures were needed in order to re-establish economic order.

The Peronist party came to power in 1989 and rapidly proceeded to adopt a broad program of reform that not only included privatization of state enterprises but also far-reaching changes across economic and political life.

### **The reform of the state**

Carlos Saúl Menem was inaugurated president in July 1989; the central plank of his program was the reform of the state. His plan included deregulation, privatization, changes to the structure of the tax regime and the way contributions were collected, the reduction of tariffs and of other barriers to trade, deregulation of the foreign exchange markets, reductions to bureaucracy and the elimination of subsidies to the private sector.

These reforms were implemented between 1990 and 1993 and their scale was increased. New stock exchange rules permitted companies to raise capital more easily and investors to find new investment opportunities. In September 1993 Congress approved the Pension Fund Law, considered to be a key tool in closing the pensions gap and increasing domestic saving. Domestic and external debt was also restructured as was debt payable to the private banks, on favorable terms within the framework of the Brady Plan.

The starting point of the privatization process was the 1989 State Reform Law, which established the objectives and procedures it would follow. The government decided to initiate the process by guaranteeing broad political support, opting to send the draft to Congress for examination. This was considered to be a sensible decision as it lent credibility to the process and reduced the level of risk perceived by investors. The law only covered some of the state enterprises that were in the end privatized. The telecoms company (ENTel), the airline (Aerolíneas Argentinas),

and two railroad companies (with 5,500 km of track), freeway toll concessions, a minority share in four oil companies and several other smaller companies, were all identified "subject to privatization." Important enterprises, such as those responsible for generating and distributing electric power, natural gas, petroleum products and, water supply and sewerage were also cleared to participate in this first round.

The privatization of the first group of enterprises occurred in 1990 and 1991. In a parallel process the hydrocarbons sector was deregulated and, for the first time in 40 years, fuel prices to the consumer ceased to be controlled. The second round of privatizations began in 1991 and included electricity; the transport and distribution of gas; water; petrochemicals; steel and the so-called plan to transform the state oil company Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF, known in English as Treasury Petroleum Fields). Starting in 1989 the World Bank had begun to work with the Argentinian government, providing credits to pay for consultants and to finance the costs of the privatization process.

By the end of 1992 a third, and even more intense, round of privatization had begun. Following a massive reorganization of *YPF*, the Congress approved a law that forced the company to be listed publicly. Privatization was to occur as the result of a public share offering in the local and international stock markets. This process ended in September 1993 with the sale of 58 percent of the company's capital. The third round of privatizations also included the sale of a major steel producer (*Somisa*) to the local group *Techint*, in association with steel companies from Mexico, Brazil and Chile.

Tables I and II show the results of the privatization process up to the end of October 1993.

### How should the sale be conducted?

The privatization process was carried out using public share offerings in order to ensure that sales were as transparent as possible. Nevertheless, it was important that a sale

Sector	Form of transfer	Price	Debt conversion <sup>a</sup>	Liabilities transferred	Total
Telecoms	Sale of shares	2,270.9	1,257.0		3,527.9
Radio	Sale	260.0	483.0		743.0
Railroads	Concession				
Electricity	Sale	330.3	1,162.2	460.7	1,953.2
Ports	Concession/sale	6.0			6.0
Television/radio	Concession	13.9			13.9
<i>YPF</i> (petroleum) disinvestment	Joint venture and sale	1,973.2		1,973.2	
<i>YPF</i> (petroleum) shares	Sale	3,040.0	830.3		3,870.3
Gas	Sale	300.0	1,541.1	1,110.0	2,951.1
Petrochemical industry	Sale of shares sale	66.5	30.8		97.3
		59.8			59.8
Steel	Sale	143.3	22.1		165.0
Property	Sale	123.7			123.7
Other	Sale/concession	65.2	2.4		67.7
Total		8,652.6	5,328.9	1,570.7	15,552.2

Note: <sup>a</sup>At market value

**Table I.**  
Financial results of  
the privatization  
program. January  
1990-October 1993  
(millions of US  
dollars)

ARLA  
28,3

312

should be achieved, whether in the form of shares or by granting a concession without transferring property. Those who were keenest on competition preferred the former solution while the less enthusiastic favored the latter. In the end, neither process dominated the other. Of the 58 cases of privatization that occurred before 1993, 40 involved the sale of stocks (representing 100 percent of capital or less); in ten cases the company's assets were sold and in the remaining eight, concessions were granted with the state retaining the assets. In general, the concession approach was used in cases where the required investment was a fundamental aspect of the sale or it was impossible to determine the present net value of business flows necessary to be able to establish an initial value.

Another controversial topic involved the question of whether to sell a controlling interest in an enterprise or to limit purchasers to a minority holding. In the latter case the possibility also existed to sell the holding in the future, either as a single share issue or broken up. As a general rule it was decided to sell controlling interests in order to ensure a change in the control of its activities to private hands. A second stage involved an offering of the remaining shares. This was approach for the sale of ENTel and of almost all the other companies with the exception of YPF, in which 58 percent of the shares were sold to investors from around the world. The sale of a controlling interest permitted the government to meet two objectives. First, the companies could be sold without having to demonstrate a history of profit making, which would have been necessary for a public offering. Second, the state could replace management immediately, and influence its future management style, resulting in an increase in the value of the remaining shares that were destined to be offered to the public.

Finally, the government had to decide between including the company's debt – which in some cases was very significant – as part of the sale or to absorb it in an attempt to render the proposition more attractive. In only seven of the 58 sales that occurred before October 1993 was the debt transferred to the purchaser. In 23 cases the government absorbed the debt before the sale was carried out and in the remaining 28 a portion was left in the company.

### Labor problems

Because the majority of state enterprises had excessive workforces, in most cases it was very difficult to design a method for achieving a successful privatization process without prejudicing the workers. For this reason the state generally took the decision to transfer the costs associated with ending employment to the private sector rather than assuming them itself before the sale. The government trusted the private sector to deal with this situation with more ease than it would have been able to; it appears that their faith was well placed.

**Table II.**  
Investment  
commitments of  
privatized companies  
(millions of US  
dollars)

Sector	1993-1995
Water and sewerage	561
Electricity	1,153
Fuels	799
Transport	1,528
Communications	3,749
Total	7,790

Additionally, the rules required that the workforce should have a stake in the privatized companies, with between 4 and 10 percent of shares reserved for employees. The objective of this measure was clearly social as much as political. The mechanism reduced the levels of opposition to the process and had a positive effect on income distribution as a percentage of employees became shareholders.

### Debt conversion and foreign participation

Debt conversion was used in 47 of the 58 cases, helping the country resolve its external debt problem. Foreign investment was also permitted, without restriction, in all cases except that of Aerolíneas Argentinas. Table III illustrates the breakdown of share ownership in the newly privatized companies at October 1993.

Countries that participated actively in the privatization process included the USA, Spain, Italy, the UK, Chile and Belgium. At the start of the process the profitability index of the companies sold was only 4. But this ratio improved as the country-risk rating diminished and competition to purchase companies increased, until the profitability index reached 10.

### Positive effects of privatization

The privatization of Argentina's publicly owned enterprises permitted the state to reduce the scale of its losses. Between 1979 and 1989 the total government contribution to the companies in question had amounted to US\$400,000,000 a year, the equivalent of 40 percent of the total public deficit. This loss disappeared as a result of the privatization process. Employment in the companies fell over three years to 250,000 and working conditions of those who remained improved considerably. Productivity also grew, as did the number of services offered.

The democratization of capital was at the heart of the process. The sale of the remaining shares on the open market created 500,000 new capitalists. The majority of these had no real idea about what any of these things meant but three years down the line they had paid attention to their investments and were interested in the financial health of the companies they held shares in. Many took part in shareholders' meetings and expressed their opinions in them. All of this helped support the state reform process.

### The railroads: privatization by means of concession

While the vast majority of the world's railroads have remained in public hands restructuring has recently been implemented in several countries including Argentina, Brazil, Colombia, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Nigeria, Sweden, the UK and Zimbabwe. The nature and extent of the process has varied from country to country. Factors such as level of development, management-government relations and the strength of trade unions have been decisive in the direction taken by the reforms in different countries. Nevertheless, a common element of most of the restructuring programs has been their focus on reducing the labor force, given that personnel costs amounted for the greater part of the costs of the companies, and financial difficulties

Local investors	5.48	25.4
Foreign investors	8.94	41.4
Argentinian state	7.17	33.2
Total	21.59	100.0

**Table III.**  
Investment  
composition

have frequently been at the root of the decision to restructure. The task has been approached in different ways depending on the circumstances and the restrictions that have applied in any given scenario.

When the Menem government took office in 1989 the subsidies paid to the state railroad company Ferrocarriles Argentinos (FA) were equivalent to roughly 1 percent of GDP. Even so, investment was insufficient and the service was in decline. Nearly 50 percent of locomotives were more than 30 years old; only half the track was in good condition and most of the signaling and communications equipment was obsolete. The new government decided to privatize the railroads by offering long-term concessions that guaranteed the exclusive use of the installations in exchange for the obligation to maintain and develop the network. Before privatization FA had been divided into three business units: freight, suburban passenger (the Buenos Aires area) and interurban passenger.

The freight operations, which had been identified as those that were most likely to become financially viable, were divided into six concessions that were to be adjudicated to private operators for a period of 30 years. The companies were required to employ only the workforce considered necessary for their operations, and the new terms of employment were negotiated directly between the private sector and the labor force, without any government intervention. Freight charges were fixed according to a tariff approved by the Ministry of Transport, but were generally in practice fixed below the official ceiling.

The suburban passenger service was divided into four concessions ready for privatization and contracts were set at ten years. Because the government expected to continue subsidizing the service the concessions were granted having factored in the minimum level of subsidy. The government established the maximum fare, minimum service frequency levels and the capital investment plan for the next ten years. The concessionaries were free to negotiate contract terms with the labor force and no minimum workforce size was established.

The interurban passenger service had suffered the most dramatic decline in traffic of the three units, and its passengers represented only 4 percent of the total numbers of people carried. Existing routes were categorized into: commercially viable, essential and commercially unviable. The unviable routes were those for which no financing had been found and that were eventually to be discontinued.

One of the most notable aspects of the reform was the commitment of the government to reducing the numbers of people employed in the sector. Of the 98,000 workers employed in 1988, before the restructuring began, only 22,000 were left by mid-1993. This spectacular fall in numbers was achieved through a combination of restrictions on recruitment, obligatory early retirement, voluntary redundancy with compensation and dismissals. A significant proportion of those made redundant were compensated from a fund financed by a World Bank loan.

### **The Buenos Aires subway**

In November 1993 a consortium headed by a local holding company, Benito Roggio e hijos, took control of Metrovías, the concessionary that operated the Buenos Aires subway plus the lines run by Ferrocarril General Urquiza. The holding company took possession of 53 percent of the portfolio, Cometrans 28 percent and the US firm Burlington Northern (which operated the service) 16.7 percent.

Metrovías had an exclusive concession to operate passenger services on the lines that constituted the Buenos Aires subway, the Premetro (the subway feeder service) and the

Ferrocarril General Urquiza. The concession was granted for 20 years from January 1, 1994, with each concession being extendable for successive periods of ten years.

Under the terms of the concession the company was responsible for the operation and commercial exploitation of trains and infrastructure and for maintenance, investment programs, retail outlets, built spaces and publicity in stations, railroad cars, and real estate.

According to the concession contract, at the start of activities the company was to receive all the property, plant and equipment necessary to fulfill its goals. The property in question did not become a part of the fixed assets of the company as they – and their replacements, plus any improvements or enlargements, with the exception of any rolling stock not included in the investment program – were to be returned to the state at no cost. The plant and equipment, plus any replacements and new additions acquired during the concession, were also to be returned to the state at the expiry of the concession at no cost.

Under the terms of the concession contract Metrovias was required to carry out an investment program of approximately US\$500 million, to be completed within the first 17 years of the concession. The program was intended to renew current infrastructure, such as tracks, serial systems, electrical feeds, etc. These investments would all modify and improve the operational management of the system as a whole. The incorporation of modern equipment and advanced technology was intended to provide Buenos Aires with a transport system of greater capacity and quality, capable of responding to its needs.

The implementation timetables for these works, the development deadlines and technical definitions of the investment plan were all designed by the state and were incorporated in the concession contract. The investments were to be made by Metrovias and repaid by the government. Subsequently, a presidential decree authorized the Secretary for Public Works and Transport of the Ministry of Economy and Public Finances to negotiate modifications to concession contracts as they related to programmed services and investments, the duration of the concession and the tariff regime – always with the stipulation that the services should improve as a result of the variation. In order to avoid the risk of delays and in compliance in payments by the state, Metrovias decided to contract the important works using a form of *pari passu* payments paid by the state to the company.

### *Metrovias*

The situation facing Metrovias was plagued with operational and structural difficulties: on the one hand, the age of the rolling stock and the fixed infrastructure and, on the other, the accumulated effects of years of disinvestment. The work carried out during the first years of the contract focussed, in consequence, on recuperating the deferred maintenance affecting rolling stock and infrastructure. At the same time, preventive maintenance works continued, involving regular checks on rolling stock on all the lines and with a particular emphasis on achieving greater levels of efficiency in the maintenance activities carried out.

Rodolfo Fraire, Administrative Manager of Metrovias and an employee of the holding company, recalls:

The first strategic decision we took was that we knew how to deal with any issue that was common to other businesses in the holding company, so we would make the necessary changes. On the other hand, anything that was specific to the running of subways we wouldn't touch at the beginning.



In this way, we decided to make organizational changes in order to generate a unique profile for the company while keeping everything associated with its operations. The entire production structure of the service, maintenance and operations were retained, because that's how it functioned.

In the support areas – that is, administration and finances, human resources, procurement, legal, commercial and ticketing – we made profound changes.

We didn't do this because the service provision part was working well but because it was the core of the company and we didn't have the know-how, despite the fact some of the partners had experience in the railroad sector and that we received technical advice from a specialist Belgian company. Also the service kind of worked.

So, we took control of the company from outside – in, starting with the support areas.

The new management team identified two key areas for the company:

- (1) Payroll: salaries had to be paid with complete efficiency. Metrovias functioned thanks to its workforce.
- (2) Capturing resources: basically, the subway operated on a cash basis.

Thus, a somewhat risky decision was taken, to take control of these two aspects from day one by implementing new systems. Payment of the first fortnightly paycheck, the first cash collection and new payments to providers were all carried out using the new scheme. For this to be possible it was necessary to work day and night updating information. Rodolfo Fraire recalls that, “under state control there had been 24 people working in payroll. The day after we took over there were only five, and today we have four.”

The entire process was planned during December, once the concession had been granted. Metrovias had the advantage that it was not obliged to take on the company as was. It selected the staff it considered appropriate while the state took on and distributed the personnel that were not retained by the company. According to Rodolfo Fraire:

When we took over the concession part of the staff stayed with the state enterprise and part came to *Metrovias* while the rest took voluntary redundancy. At the start of the tendering process there were 4,500 people in the company. When the services were transferred there were about 3,000 left, of whom *Metrovias* took on 1,400. Some people left with compensation packages as large as US\$300,000. Some of these people just stayed with us doing one job instead of two because had been employed to do two jobs.

A lot of the people we didn't take on had refused to accept the salary adjustment offered by *Metrovias*. There wasn't much resistance and really it was more a less a purely political thing. Collective agreements were signed in all cases, before the concession began.

All staff started working eight hours a day instead of six. As the union complained about this, the company decided to negotiate individual terms with each employee. Metrovias established a totally new salary scale based on a new job evaluation process. When the evaluation score was higher than before, salaries were increased but if it came in at a lower grade the company decided to absorb the difference and pay the old rate.

Absenteeism went from 25 to 5 percent. Eight months after Metrovias took over operations there was a national strike. However, Metrovias had slightly over 100 percent of staff present on site while the strike was taking place because employees who were on holiday came in to see what was needed and if they could

help in any way. On the other hand, the re-equipping process increased productivity. Rodolfo Fraire explains:

We found there were serious weaknesses in the administrative and IT procedures. The tendering process had lasted two years and the state had stopped investing during this period. So we had to invest heavily in hardware and software and change the procedures radically. Yes, we were shackled by the people and the inefficiency of the state.

Metrovias was transformed from a company that was organized according to political interests into a properly functioning organization. To repeat, at the beginning, only what had to be changed was changed. It was a question of learning what could be learnt from the old and keeping the things that worked. It was also necessary to create a management team to deal with relations with the government.

During the initial stage it is possible that Metrovias was not really any more efficient in its management of the company than the state had been, because of the challenges inherent to the process of change. But during this period it was establishing the basis for future growth. The principal problems it faced may be grouped into two broad areas:

- (1) The fact it was a new and unique company: Metrovias had no prior history other than as a state enterprise. Nor was there experience in any other country of running a private subway service.
- (2) The fact it was a consortium formed of different companies to take control of a state enterprise: not only were the different organizational cultures of the private and state sectors at play but also that existed in the different private firms.

Above all, the absence of a company history affected Metrovias' financial performance. The company had to make the investments that were stipulated in the concession contract, but it found it extremely difficult to achieve the financing that was needed. Rodolfo Fraire analyzes this situation in the following terms: "Metrovias was a company with future cash flows rather than current assets. This situation led to generalized financial difficulties – from the preparation of financial statements (how to value the company) to matters of credit and insurance."

As the company did not have assets to offer as a guarantee (because the assets it possessed had not been valued and did not even belong to it but were managed in concession), Metrovias needed powerful backing from its shareholders who were required to provide references and funds, and also had to defer investments.

In the meantime the cultural problem was resolved because Roggio, the holding company, assumed leadership and imposed its own culture. Two away days were organized during the first year of operation, and these were held annually in subsequent years

Rodolfo Fraire summarizes all of this in the following way:

First of all we took control of the organization, we improved it and we consolidated it. Once we had done that, we began to look for ways to make it more efficient. This led us to increase the number of employees a little in order to improve the service we offered. Then we passed on to the stage of cutting the excess. To do this we began to outsource all the services we could. For example, the company had even had its own armored car for transporting valuables.

In general, people looked to the future and accepted it. We also had a group of people who stayed and who very quickly understood the changes and who supported them. They had been in the company perhaps 15 or 20 years when we offered them a new management style, and they ran with it.

In this manner, service provision reached new levels of efficiency, meeting the targets stipulated in the concession contract. This permitted the company to request fare increases. The number of trains and their reliability enabled the company to increase the number of railroad cars in service. It also proved possible to reduce the cost of certain supplies by 15 percent. Finally, the annexes present a range of indicators that illustrate the evolution of management at Metrovias during the early years of the concession.

Durante la década de los setenta, Argentina entró en una crisis financiera. Después de treinta años de crecimiento del gasto público, el déficit fiscal se había disparado a más del 10% del producto interno bruto (PIB) y la deuda pública alcanzó niveles inmanejables. Las empresas del Estado eran responsables de aproximadamente la mitad de dicho déficit. Además, el servicio que prestaban era ineficiente y tenía una influencia negativa sobre la competitividad del sector privado. Si bien todos los análisis indicaban la necesidad de privatizar las empresas estatales, esto fue imposible debido a la oposición de grupos de izquierda y de grupos de poder que habían florecido a la sombra del Estado empresario.

Cuando el gobierno militar finalizó en 1983, una nueva era de gobierno constitucional comenzó. Si bien la democracia volvió al país, no hubo ningún cambio cultural y la prevaeciente oposición al proceso de privatización continuó dominando. Para 1989 la crisis fiscal explotó y surgió la hiperinflación. Este episodio traumático produjo un profundo cambio social y cultural en la sociedad argentina. Lo que hasta ese momento había sido considerado muy difícil de lograr, una modificación de las ideologías prevaecientes y la ruptura de los intereses establecidos, sucedió en un corto período de tiempo. Para 1989 el país estaba consciente de que se requerían medidas drásticas para restablecer el orden económico.

El partido peronista asumió el poder en 1989 y rápidamente adoptó un amplio programa de reforma que incluyó no solo la privatización de las empresas estatales, sino también profundos cambios en las esferas económica y política.

### **La reforma del estado**

En julio de 1989, Carlos Saúl Menem asumió la Presidencia de la República teniendo como primer objetivo la reforma del Estado. El plan incluyó desregulación, privatización, cambios en la estructura y recolección de impuestos, reducción de aranceles y eliminación de otras barreras al comercio internacional, desregulación del mercado cambiario, una reducción en la burocracia y la eliminación de los subsidios al sector privado.

Estas reformas fueron implementadas entre 1990 y 1993 y su escala ampliada. Las nuevas reglas del mercado de valores les permitieron a las compañías recaudar fondos más fácilmente y a los inversores encontrar nuevas oportunidades de inversión. En septiembre de 1993 el Congreso aprobó la Ley de Fondos de Pensiones, la cual era considerada una herramienta clave para terminar el déficit del sistema de jubilaciones y aumentar el ahorro interno. También se reestructuró la deuda tanto interna como externa. Dentro del marco del Plan Brady la deuda con los bancos privados se refinanció en mejores condiciones.

El punto de partida del proceso de privatización fue la Ley de Reforma del Estado, publicada en 1989, que establecía los objetivos y procedimientos. El Gobierno decidió comenzar el proceso con una fuerte base política y envió al Congreso el borrador de dicha ley. Esta decisión se consideró acertada debido a que le dio credibilidad al proceso y redujo el nivel de riesgo percibido por los inversionistas. La ley cubría solamente algunas de las compañías que fueron finalmente privatizadas. El adjetivo de "sujeto de privatización" les fue endosado a la compañía de teléfonos (Entel), la línea aérea

(Aerolíneas Argentinas), dos líneas de ferrocarriles (5.500 km), concesiones de peajes en autopistas, una participación minoritaria en cuatro compañías petroquímicas y varios otros negocios pequeños. Importantes empresas como las de generación y distribución de electricidad, gas natural, petróleo y combustibles, suministro de agua y alcantarillado también podían participar de esta primera ronda.

La privatización del primer grupo de empresas se llevó a cabo entre 1990 y 1991. Paralelamente, se desreguló la industria de hidrocarburos y por primera vez en 40 años no hubo control de precios sobre el precio al consumidor del combustible. La segunda ronda de privatizaciones comenzó en 1991 e incluyó electricidad, transporte y distribución de gas, agua, petroquímicos, acero y el denominado plan de transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa petrolera estatal. Desde 1989, el Banco Mundial había empezado a colaborar con el gobierno argentino, mediante la concesión de un crédito, facilitando la contratación de consultores y financiando los costos del proceso de privatización.

Para finales de 1992 una tercera y aún más intensiva ronda de privatización había comenzado. Después de la masiva reorganización de YPF, el Congreso aprobó una ley que forzaba a la compañía a hacerse pública. La privatización tendría que hacerse mediante una oferta pública de acciones en los mercados locales e internacionales. El proceso terminó en septiembre de 1993 con la venta del 58% del capital de la empresa. Esta tercera ronda incluyó la privatización de una gran empresa siderúrgica del país (Somisa), que fue vendida al grupo local Techint, en asociación con compañías acereras de México, Brasil y Chile.

Los cuadros 1 y 2 muestran los resultados del proceso de privatización hasta octubre de 1993.

### ¿Cómo vender?

El proceso de privatización se llevó a cabo mediante ofertas públicas, con la finalidad de hacerlo lo más transparente posible. Sin embargo, un tema importante era si vender, ya

Sector	Forma de transferencia	Efectivo	Conversión de deuda*	Pasivos transferidos	Total
Teléfonos	Venta de acciones	2.270,9	1.257,0		3.527,9
Radio	Venta	260,0	483,0		743,0
Ferrocarriles	Concesión				
Electricidad	Venta	330,3	1.162,2	460,7	1.953,2
Puertos	Concesión/venta	6,0			6,0
Televisión/radio	Concesión	13,9			13,9
YPF (petróleo) desinversión	<i>Joint venture y venta</i>	1.973,2		1.973,2	
YPF (petróleo) Acciones	Venta	3.040,0	830,3		3.870,3
Gas	Venta	300,0	1.541,1	1.110,0	2.951,1
Industria petroquímica	Venta de acciones	66,5	30,8		97,3
	Venta	59,8			59,8
Acero	Venta	143,3	22,1		165,0
Bienes raíces	Venta	123,7			123,7
Otros	Venta/concesión	65,2	2,4		67,7
Total		8.652,6	5.328,9	1.570,7	15.552,2

**Note:** \*A valor de mercado

**Cuadro 1.** Resultado financiero del programa de privatización. Enero de 1990 a octubre de 1993 (millones de dólares)

ARLA  
28,3

320

fueran las acciones, los activos, o proveer una concesión sin transferir la propiedad. Los partidarios más entusiastas de la libre competencia preferían la primera, mientras que las menos, la última. Sin embargo, ninguna de las dos posiciones prevaleció del todo. De las 58 casos de privatización hasta 1993, cuarenta se hicieron a través de la venta de acciones (100% o menos del capital); en diez casos se vendieron los activos y en los ocho restantes se otorgaron concesiones manteniéndose la propiedad estatal de los activos. En general, la opción de la concesión se utilizó en aquellos casos en los que la inversión requerida era un elemento fundamental o resultaba imposible determinar el valor presente neto de los flujos del negocio para poder fijar un valor inicial.

Otro tema controversial fue acerca de si vender un paquete que garantizara el control o solo una participación minoritaria. En el caso del último, también existía la posibilidad de venderlo como un solo paquete o atomizado. Como regla general, se escogió vender un paquete controlador, para asegurar de esta manera un cambio hacia la gestión privada. En un segundo paso se realizó una oferta pública de las acciones remanentes. Este criterio se le aplicó a la venta de Entel y de casi todas las compañías excepto YPF, en la cual el 58% de las acciones se vendieron a miles de inversionistas en todo el mundo. La venta del paquete controlador le permitió al Gobierno alcanzar dos objetivos. Primero, las empresas podían venderse sin tener que mostrar un historial de ganancias, lo cual era necesario para una oferta pública. Segundo, el Estado podía reemplazar inmediatamente la gerencia y darle un giro a la gerencia de la empresa. Entonces esto incrementaría el valor de las acciones remanentes que luego se ofrecerían al público.

Finalmente, el Gobierno tuvo que decidir entre incluir la deuda, que en algunos casos era bastante significativa, como parte de las compañías a ser privatizadas, o absorberla con la intención de sanear las empresas. Solamente en siete de los 58 casos (hasta octubre de 1993) se transfirió la deuda al comprador. En 23 casos el Gobierno absorbió la deuda antes de la venta, y en los restantes 28 una porción de la misma se dejó en las compañías a ser privatizadas.

### Problemas laborales

Debido a que la mayoría de las empresas estatales tenían una fuerza de trabajo excesiva, el encontrar una manera de lograr una privatización exitosa sin perjudicar a los trabajadores se convirtió en un gran problema. Por esta razón, en general el Estado escogió transferir el costo de los empleados a cesar al sector privado, en lugar de tomarlo para sí, previo al proceso. De esta forma el Gobierno apostaba a que el sector privado sería mucho más hábil para manejar esta situación, como parece de hecho haber ocurrido.

Adicionalmente, la regulación requería que se les diera a los empleados una parte de la participación del Gobierno en las compañías privatizadas, en un rango entre el 4 y el 10%.

Sector	1993-1995
Agua y alcantarillados	561
Electricidad	1.153
Combustible	799
Transporte	1.528
Comunicaciones	3.749
Total	7.790

**Cuadro 2.**  
Compromisos de  
inversión de las  
compañías  
privatizadas  
(millones de dólares)

El objetivo era obviamente tanto social como político. Este mecanismo reducía la oposición al proceso y, en el largo plazo, tenía un efecto positivo sobre la distribución del ingreso al convertir un porcentaje de los empleados en accionistas.

### Conversión de deuda y participación extranjera

El mecanismo de conversión de deuda se utilizó en 47 de los 58 casos mencionados anteriormente, ayudando de esta manera al país a resolver el problema de la deuda externa. Por otra parte, se permitió la inversión extranjera, sin ningún tipo de restricciones, en todas las compañías excepto Aerolíneas Argentinas. El cuadro 3 ilustra la composición accionaria para octubre de 1993 de las compañías privatizadas.

Algunos de los países que participaron activamente en el proceso de privatización argentino fueron Estados Unidos, España, Italia, Reino Unido, Chile y Bélgica. Al principio el índice precio/ganancia de las compañías vendidas fue solamente de 4. Sin embargo, este *ratio* fue mejorando conforme el “riesgo-país” iba disminuyendo y la competencia por las compañías ofrecidas se incrementaba, hasta alcanzar un índice precio/ganancia de 10.

### Efectos positivos de la privatización

La privatización de las empresas del Estado le permitió a este último reducir sus pérdidas. Entre 1979 y 1989, la contribución total del Gobierno a dichas compañías alcanzó la cifra de cuatro millardos de dólares por año, aproximadamente un 40% del déficit público global. Esta pérdida desapareció como consecuencia de la privatización. El empleo en las compañías privatizadas se redujo en tres años a 250.000 personas, y las condiciones de trabajo para estas últimas mejoraron significativamente. Además, la productividad también mejoró, así como la calidad de los servicios prestados.

La democratización del capital estuvo en el corazón mismo del proceso. La venta en el mercado de los paquetes accionarios remanentes creó unos 500.000 nuevos capitalistas. La mayoría de ellos no tenía idea de lo que significaba una u otra, pero tres años después les prestaban atención a sus inversiones y estaban interesados en los estados financieros de las compañías. Muchos participarían en las asambleas de accionistas y darían su opinión. Todo esto contribuyó a darle un mayor soporte al proceso de reforma del Estado.

### Ferrocarriles: privatización a través de concesión

Mientras la gran mayoría de los ferrocarriles del mundo continuaban siendo de propiedad pública, en los años recientes la reestructuración llegó a países como Argentina, Brasil, Colombia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Nigeria, Suecia, Reino Unido y Zimbabue. La naturaleza y extensión de este proceso varió ampliamente de un país a otro. Factores como el nivel de desarrollo, las relaciones Gerencia-Gobierno y la fortaleza de los sindicatos fueron decisivos para delinear el curso de las reformas. Sin embargo, un elemento común de la mayoría de los programas de reestructuración fue dirigido a reducir el personal, debido a que los costos laborales representaban la mayor

---

#### Inversionistas locales

---

Inversionistas extranjeros	8,94	41,4
Estado argentino	7,17	33,2
Total	21,59	100,0

---

**Cuadro 3.**  
Composición de la  
inversión

parte de los costos de los ferrocarriles y las dificultades financieras estuvieron frecuentemente en la raíz de los procesos de reestructuración. Esta tarea se abordó desde varios puntos de vista dependiendo de las circunstancias y restricciones nacionales.

Cuando el Gobierno del presidente Menem asumió el poder en Argentina en 1989, los subsidios a Ferrocarriles Argentinos (FA), la compañía estatal, representaban aproximadamente el 1% del PIB. Aun así, la inversión era inadecuada y el servicio se había estado deteriorando. Casi un 50% de las locomotoras de FA tenían más de treinta años. Solamente la mitad de la red de vías se encontraba en buenas condiciones y la gran mayoría de la señalización y los sistemas de comunicación estaban obsoletos. El nuevo Gobierno decidió privatizar la operación de los ferrocarriles a través de concesiones de largo plazo que garantizaban el uso exclusivo de las instalaciones, con la obligación de mantener y desarrollar la red. FA fue dividida en tres unidades de negocios llamadas servicios de carga, servicio suburbano de pasajeros (área de Buenos Aires) y servicio interurbano de pasajeros, era inadecuada y el servicio se había estado deteriorando. Casi un 50% de las locomotoras de FA tenían más de treinta años.

Solamente la mitad de la red de vías se encontraba en buenas condiciones y la gran mayoría de la señalización y los sistemas de comunicación estaban obsoletos. El nuevo gobierno decidió privatizar la operación de los ferrocarriles a través de concesiones de largo plazo que garantizaban el uso exclusivo de las instalaciones, con la obligación de mantener y desarrollar la red. FA fue dividida en tres unidades de negocios llamadas servicios de carga, servicio suburbano de pasajeros (área de Buenos Aires) y servicio interurbano de pasajeros.

Las operaciones de carga, que habían sido identificadas como las más probables de convertirse en financieramente viables, se dividieron en seis concesiones a ser adjudicadas a operadores privados por un lapso de treinta años. Las compañías solo estaban obligadas a tomar el personal considerado necesario para sus operaciones, y las nuevas condiciones de trabajo se negociarían directamente entre el sector privado y los trabajadores, sin la intervención del Gobierno. Las tarifas estaban sujetas a un techo aprobado por el ministro de Transporte, pero estas usualmente se ubicaron por debajo de dicho límite.

El servicio suburbano de pasajeros se dividió en cuatro concesiones con contratos de diez años. Debido a que el Gobierno esperaba seguir subsidiando este servicio, las concesiones se adjudicaron siguiendo el criterio del mínimo subsidio. El Gobierno fijaba las tarifas máximas, la frecuencia mínima y el plan de inversiones de capital para los próximos diez años. Los concesionarios eran libres para negociar las condiciones de trabajo y no había requerimientos mínimos de contratación.

El servicio interurbano de pasajeros había sufrido la más fuerte declinación de tráfico y representaba solo el 4% de los pasajeros de FA. Estos servicios se clasificaron a su vez en: comercialmente viables, comercialmente inviables o esenciales y comercialmente inviables para los que no se encontró fuentes de financiamiento y serían eventualmente discontinuados.

Uno de los hechos más notables de la reforma fue el compromiso del Gobierno de reducir la fuerza laboral empleada en el sector. De cerca de 98.000 trabajadores en 1988, antes del comienzo de la reestructuración, el empleo en la industria se redujo a 22.000 a mediados de 1993. Esta espectacular reducción fue conseguida mediante una combinación de restricciones al reclutamiento, retiros anticipados obligatorios, separaciones voluntarias con pagos compensatorios y despidos. Una significativa proporción de empleados redundantes recibieron compensaciones financiadas mediante un préstamo del Banco Mundial.

### El subterráneo de buenos aires

En noviembre de 1993 el consorcio liderado por el *holding* local Benito Roggio e hijos se hizo con el control de Metrovías, concesionaria de los servicios del Subterráneo de Buenos Aires y de las líneas del Ferrocarril de Urquiza. El *holding* tenía un 55,3% del paquete, Cometrans el 28% y la estadounidense Burlington Northern (la operadora de los servicios) el 16,7%.

Metrovías tenía la concesión en forma exclusiva de los servicios ferroviarios de transporte de pasajeros de las cinco líneas del Subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires, del Premetro y del Ferrocarril General Urquiza. Esta concesión tenía una duración de veinte años, a partir del 1° de enero de 1994, prorrogables en términos sucesivos de diez años cada uno.

La concesión ponía a cargo de la empresa la explotación operativa y comercial de los trenes e instalaciones y su mantenimiento, la realización del programa de inversiones y la facultad de explotar comercialmente locales, espacios y publicidad en estaciones, vagones e inmuebles comprendidos para el grupo de servicios concedido.

De conformidad con el contrato de concesión, la sociedad recibió al inicio de sus actividades una serie de bienes de uso, materiales y repuestos necesarios para llevar adelante su misión. Respecto de los bienes de uso recibidos, los mismos no se incorporaron al activo de la empresa, ya que al producirse el vencimiento de la concesión, dichos bienes y los que los reemplazaran, mejoraran o ampliaran, con excepción del material rodante no incluido en el programa de inversión, deberían ser reintegrados al Estado sin cargo. Respecto a los materiales y repuestos recibidos, aquellos que los sustituyeran y los incorporados durante la concesión también tendrían que ser entregados sin cargo al Estado al vencimiento de la misma.

El contrato de concesión comprometió a Metrovías a la realización de un programa de inversiones de aproximadamente 500 millones de dólares, que debería completarse durante los primeros 17 años de la concesión. Este programa contemplaba la renovación de la infraestructura en uso para el momento, tales como vías, sistemas de seriales, alimentación eléctrica, etc. Todo ello modificaría y mejoraría la gestión operativa del sistema en su conjunto. La incorporación de equipos modernos y de tecnología de vanguardia permitiría a la ciudad de Buenos Aires contar con un sistema de transporte con mayor capacidad y con un nivel de calidad acorde con sus necesidades.

Los cronogramas de ejecución de dichas obras, las plazas de desarrollo y las definiciones técnicas del programa de inversiones fueron diseñadas por el Estado y formaban parte del contrato de concesión. Estas inversiones serían realizadas por Metrovías y reembolsadas por el Gobierno. Posteriormente, un decreto presidencial autorizó a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía para negociar modificaciones a los contratos de concesión, en lo relativo a los servicios programados, programa de inversión, plaza de la concesión y régimen tarifario, entre otros, siempre que las mismas redundaran en la prestación de un mejor servicio. Con el fin de evitar el riesgo de retrasos o incumplimientos en los pagos por parte del Estado, Metrovías decidió contratar las obras importantes mediante una forma de cancelación *pari passu* con el pago del Estado a Metrovías.

### Metrovías

El cuadro de situación a la que Metrovías se enfrentó presentaba serios problemas operativos y estructurales: por un lado, la antigüedad de la flota y de las instalaciones fijas, y por otro, la falta de mantenimiento y la desinversión acumulada durante muchos años.



Los trabajos realizados durante los primeros años se enfocaron entonces en la recuperación del mantenimiento diferido, tanto en el material rodante como en la infraestructura. Simultáneamente se continuó con los programas de mantenimiento preventivo, con revisiones periódicas en la flota de todas las líneas, trabajando con especial énfasis en lograr una mayor eficiencia en el mantenimiento.

Rodolfo Fraire, gerente de Administración de Metrovías y proveniente del *holding* Roggio, recordaba:

La primera decisión estratégica que tomamos fue: todo aquello que fuera común a cualquier organización empresarial en nuestras empresas de *holding* lo sabíamos hacer, así que lo cambiaríamos. En cambio, todo lo que implicara especificidades propias del manejo de subterráneos lo dejaríamos tranquilo al principio.

De esta forma, decidimos hacer cambios a nivel de la organización para darle un perfil propio a la empresa, pero manteniendo intacto lo relacionado con las operaciones de la compañía. Toda la estructura de producción del servicio, mantenimiento y operaciones, se mantuvo bajo los lineamientos anteriores, porque era como funcionaba.

En las áreas de apoyo, es decir, administración y finanzas, recursos humanos, suministros, legal, comercial y venta de pasajes sí se encararon cambios profundos.

Esto se hizo no porque la parte de servicios funcionara bien, sino porque era el corazón de la compañía y nosotros no teníamos el *know how*, a pesar de la experiencia en transporte ferroviario de alguno de los socios y de la asesoría técnica de una compañía belga especializada. Además, la parte de servicios “andaba.”

Por eso tomamos control de la compañía de afuera hacia adentro, comenzando por las áreas de soporte.

Para la nueva gerencia, existían dos áreas clave en la empresa:

- (1) Pago de salarios: el proceso debía ser impecable en tiempo y en forma. Metrovías era una empresa que se movía gracias al recurso humano.
- (2) Recaudación de fondos: el subterráneo se manejaba prácticamente con efectivo.

Entonces, en una decisión un poco arriesgada decidieron tomar el control de ambos desde el primer día, implementando para ello sistemas nuevos. De esta forma, la liquidación de la primera quincena, la primera recolección de fondos y los nuevos pagos a proveedores se hicieron todos bajo los nuevos esquemas. Para poder lograrlo hubo que trabajar día y noche actualizando la información. Rodolfo Fraire recordaba que: “Bajo el control del Estado había 24 personas para la liquidación de sueldos. Al día siguiente de tomar control Metrovías había solo 5 y hoy tenemos 4.”

Todo este proceso se planeó durante el mes de diciembre, una vez que la concesión había sido adjudicada. Metrovías tuvo la ventaja de que no se vio obligada a tomar la empresa tal y como estaba. Seleccionó el recurso humano que consideró como importante, mientras el Estado absorbió y distribuyó aquel personal que no fue tomado por la compañía. Según Rodolfo Fraire:

Cuando nos hicimos cargo de la concesión, parte del personal se quedó en la empresa estatal, una parte se vino a Metrovías y la otra se acogió a los retiros voluntarios. Al principio de la licitación había 4.500 personas. Al momento de la transferencia de los servicios quedaban unas 3.000 personas, de las cuales Metrovías incorporó 1.400. Hubo personas que salieron con indemnizaciones de hasta 300.000 dólares. Algunas de estas personas simplemente se quedaron con un empleo en lugar de dos, debido al cabalgamiento de horarios.

Gran parte de las personas que no tomamos fue porque no aceptaron el ajuste salarial que Metrovías les ofrecía. Hubo poca resistencia y fue más bien de corte o tinte netamente político. Se firmaron convenios colectivos de trabajo en todos los casos, previamente al inicio de la concesión.

Todo el personal pasó de trabajar de seis a ocho horas. Como el sindicato se oponía, la empresa optó por negociar acuerdos individuales. Metrovías planteó una escala salarial totalmente distinta, a partir de una nueva valoración de puestos. En las casos en las que la valoración del puesto era mayor, se incrementaron los salarios, pero si la misma era menor, la compañía decidió absorber la pérdida y mantener los salarios iguales.

El ausentismo pasó del 25% al 5%. A los ocho meses de haber iniciado Metrovías operaciones, tuvo lugar un paro laboral a nivel nacional. Metrovías, sin embargo, tuvo una presencia laboral de hasta un poco más del 100%, porque personal que estaba de vacaciones acudió a la compañía para ver si hacía falta y en qué podía ayudar. Por otra parte, el reequipamiento contribuyó a mejorar la productividad. Rodolfo Fraire explicaba:

Encontramos grandes deficiencias en procesos administrativos e informáticos. Como el proceso licitatorio duró dos años el Estado dejó de invertir durante ese tiempo. Así que tuvimos que invertir fuertemente en *hardware* y *software* y cambiar radicalmente los procesos. Si no, quedaríamos atados a la gente y a la ineficiencia del Estado.

Metrovías pasó de un organigrama político a una organización funcional. De nuevo, al principio solo se cambió lo necesario. Se trató de aprender de lo viejo lo que se podía y se mantuvo lo que valía la pena. También fue necesario crear una gerencia para manejar las relaciones con el Gobierno.

En una primera etapa quizás Metrovías no fue realmente más eficiente que el Estado manejando la compañía, debido a las dificultades inherentes al cambio. Pero estaba sentando las bases para el crecimiento futuro. Los principales problemas que la compañía afrontó se agrupaban alrededor de dos grandes temas:

- (1) Ser una compañía nueva y (única en su tipo: Metrovías no tenía una historia pasada, excepto la de la operación estatal. Tampoco había experiencias en otros países de gestión privada de un subterráneo.
- (2) Ser un consorcio formado por compañías diferentes, tomando control de una empresa estatal: no solo había diferencias entre la cultura organizacional del sector privado y del sector público, sino también entre las diferentes compañías privadas.

La falta de historia afectó sobre todo el desempeño financiero de la compañía. Metrovías tenía que hacer frente al programa de inversiones exigido en el contrato de concesión, pero encontró muchos problemas para obtener el financiamiento requerido. Rodolfo Fraire analizaba esta situación de la siguiente manera: “Metrovías era una empresa de flujos futuros, en lugar de activos actuales, eso generó dificultades financieras en general. Desde la preparación de los estados contables (como valorarla), hasta crediticios y de seguros.”

Como no tenía bienes que ofrecer en garantía, ya que los activos que operaba no habían sido valorados y ni siquiera eran propios, los manejaban en concesión, Metrovías requirió de un fuerte apoyo de parte de sus accionistas con avales y fondos y difiriendo las inversiones.

Mientras tanto, el problema de cultura se solucionó porque el *holding* Roggio asumió el liderazgo e impuso su cultura. Para ello se organizaron retiros reflexivos, dos el primer año y uno por año en los siguientes.

Rodolfo Fraire resumía todo este proceso de la siguiente manera:

Primero tomamos la organización, la mejoramos y la consolidamos. Una vez que hicimos eso, empezamos a buscar cómo hacerla más eficiente. Eso nos llevó a inflar un poco el personal, para mejorar el nivel de servicio. Luego pasamos a la etapa de recortar los excesos. Por eso comenzamos a hacer *outsourcing* de todos los servicios posibles. Esta empresa tenía hasta su propio camión para el transporte de valores.

En general la gente apostó al futuro y lo aceptó. También tuvimos un buen grupo de personas que se quedaron y entendieron muy rápidamente los cambios, sumándose a ellos. Eran personas de 15 o 20 años en la empresa, que cuando les ofrecimos un nuevo esquema de gerencia lo hicieron suyo y lo potenciaron.

De esta forma, la prestación del servicio alcanzó importantes niveles de eficiencia, logrando los índices de calidad establecidos en el contrato de concesión, lo que le permitió a la empresa solicitar un aumento tarifario. La disponibilidad y confiabilidad alcanzada en el servicio permitió incrementar la oferta de vagones. También se logró bajar aproximadamente un 15% en el costo de adquisición de algunos suministros. Finalmente, el anexo presenta algunos indicadores de la evolución de la gestión de Metrovías durante los primeros años de la concesión.

## Appendix. The Buenos Aires subway: selected indicators (1995 prices)

Indicator	Unit	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total distance	Thousands of km	24.65	24.94	24.926	22.361	21.111	20.531	20.189	20.085	22.680	25.653	26.765	30.310
Journeys completed <sup>a</sup>	Thousands	1,806.0	1,826.1	1,948.9	2,056.9	1,694.6	1,630.4	1,601.1	1,619.0	1,642.4	1,876.0	2,007.0	2,063.0
Average distance/journey	Km	13.7	13.7	12.8	10.9	12.5	12.6	12.6	12.4	13.8	14.6	15.1	15.5
Paying passengers	MM	194.8	195.1	180.3	149.7	142.0	144.3	146.2	145.3	171.2	187.2	198.8	221.9
Staff	Employees	346	3,481	3,599	4,181	3,961	3,634	3,410	1,915	2,386	2,129	2,030	1,922
Coaches in service	Units	232	230	233	236	238	240	239	235	297	327	327	358
Existing coaches	Units	446	443	456	450	473	475	478	482	500	536	499	515
Fleet availability	%	52.0	51.9	51.1	52.4	50.3	50.5	50.0	45.4	59.4	60.4	65.5	69.5

**Note:** <sup>a</sup>1989 values are approximate

The  
privatization  
process in  
Argentina

327

**Table AI.**  
Management  
indicators

**Table AII.**  
Characterization  
of the subway fleet  
by manufacturer  
and age

Line	A	B		C-E		Premetro
Manufacturer	La Brugeoise	Mitsubishi.	Siemens Schukert	General Electric. Español	Fiat/Fab. Militares	Matcrfcr
Average age	79	33	58	31	13	8
Age of oldest equipment	85	42	64	18	21	10
Age of most recent equipment	76	21	59	I	20	IO
Fleet <sup>a</sup>	97	128	85	102	64	12
Total fleet <sup>a</sup>	104	128	102	102	79	17

**Note:** <sup>a</sup>Available September 1998**Table AIII.**  
Evolution of the  
relation between  
paying passengers  
carried on the  
subway (in  
percentages,  
excluding special  
services)

Line	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Line "A"	87.60	87.71	83.16	76.80	76.09	78.08	77.99	81.51	78.42	77.55	80.22
Line "B"	90.72	90.83	85.84	83.00	81.90	84.52	84.17	86.10	85.95	84.50	87.98
Line "C"	67.41	67.51	64.34	59.15	60.48	61.14	61.29	62.93	62.29	63.93	63.76
Line "D"	77.50	77.41	73.49	72.31	69.73	72.16	72.41	74.53	74.36	74.02	75.83
Line "E"	78.36	78.44	75.47	66.93	63.40	64.17	67.06	71.55	68.44	67.12	68.60
Premetro	98.00	98.00	96.26	65.85	65.89	67.41	66.47	100.00	100.00	100.00	100.00
Total	81.39	81.70	77.89	73.17	72.63	73.92	73.70	76.18	74.92	74.73	76.20

### Postscript

After re-reading this case study those of us who were colleagues and friends of Luis Sanz during his first forays into research felt absolutely sure that he would have welcomed the opportunity to guide a new member of the INCAE family in the preparation of a fresh case study that examined the path followed by the Buenos Aires subway following the completion of the one he prepared.

The news that stimulated this initiative appeared in the Argentinian media on April 9, 2015.

#### *Chamber of Deputies approves the nationalization of trains by a large majority*

Early this morning (Wednesday 8 April) the Chamber of Deputies approved the Executive's draft legislation to declare the train system to be of national interest, that the reactivation of the system was "a priority objective" of the state and that a state enterprise, *Ferrocarriles Argentinos*. Would be created. 223 deputies voted in favor of the bill, 5 against, with 6 abstentions. The main opposition groups – UCR, PRO and the *Frente Renovador* – supported the government in the vote which took place just after 2am, though in speeches they criticized the Kirchner government's stance on the railroads.

During the presidential campaign [Minister of the Interior and Transport] Florencio Randazzo sought to identify capital for the project. At nightfall he arrived at the Congress building to address a press conference. The bill now passes to the Senate.

It is the result of a process that started two and a half years ago following the decision of the President", said the Minister of the Interior and Transport, accompanied by Julián Domínguez Leader of the House and likely candidate for Governor of Buenos Aires.

[www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Diputados-aprobo-estatizacion-trenes-opositor\\_0\\_1336066447.html](http://www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Diputados-aprobo-estatizacion-trenes-opositor_0_1336066447.html)

## Anexo 1. El caso del Subterráneo de Buenos Aires: indicadores seleccionados (valores a 1995)

The  
privatization  
process in  
Argentina

329

INDICADOR	UNID.	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
RECORRIDO TOTAL	Miles de km	24.65	24.94	24.926	22.361	21.111	20.531	20.189	20.085	22.680	25.653	26.765	30.310
VIAJES REALIZADOS*	Miles km	1.806,0	1.826,1	1.948,9	2.056,9	1.694,6	1.630,4	1.601,1	1.619	1.642,4	1.876,0	2.007,0	2.063,0
RECORRIDO MEDIO POR VIAJE	km	13,7	13,7	12,8	10,9	12,5	12,6	12,6	12,4	13,8	14,6	15,1	15,5
PASAJEROS PAGOS TRANSP.	MM	194,8	195,1	180,3	149,7	142,0	144,3	146,2	145,3	171,2	187,2	198,8	221,9
PERSONAL OCUPADO	Empleados	3.46	3.481	3.599	4.181	3.961	3.634	3.410	1.915	2.386	2.129	2.030	1.922
VAGONES EN SERVICIO	Unidades	232	230	233	236	238	240	239	235	297	327	327	358
VAGONES EN EXISTENCIA	Unidades	446	443	456	450	473	475	478	482	500	536	499	515
DISPONIBILIDAD DEL PARQUE	%	52,0	51,9	51,1	52,4	50,3	50,5	50,0	45,4	59,4	60,4	65,5	69,5

**Note:** \*Valores aproximados para 1989

**Cuadro A1.**  
Indicadores de  
gestión

ARLA  
28,3

LÍNEA	A	B		C-D-E General Electric. Espanol		PREMETRO
Fabricante	La Brugoise	Mitsubishi.	Siemens Schukert		Fiat/Fab. Militares	Matcrfcr
Edad promedio	79	33	58	31	13	8
Edad del material más antiguo	85	42	64	18	21	10
Edad del material más reciente	76	21	59	I	20	10
Parque**	97	128	85	102	64	12
Parque total**	104	128	102	102	79	17

330

**Cuadro A2.**  
Caracterización del  
parque de  
subterráneos por  
edad y fabricante

**Note:** \*\*Disponible a septiembre de 1998

**Cuadro A3.**

Evolución de la  
relación entre  
pasajeros pagos y  
transportados por  
subterráneos (en  
porcentaje y  
excluyendo los  
servicios especiales)

Línea	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Línea "A"	87,60	87,71	83,16	76,80	76,09	78,08	77,99	81,51	78,42	77,55	80,22
Línea "B"	90,72	90,83	85,84	83,00	81,90	84,52	84,17	86,10	85,95	84,50	87,98
Línea "C"	67,41	67,51	64,34	59,15	60,48	61,14	61,29	62,93	62,29	63,93	63,76
Línea "D"	77,50	77,41	73,49	72,31	69,73	72,16	72,41	74,53	74,36	74,02	75,83
Línea "E"	78,36	78,44	75,47	66,93	63,40	64,17	67,06	71,55	68,44	67,12	68,60
Premetro	98,00	98,0£	96,26	65,85	65,89	67,41	66,47	100,00	100,00	100,00	100,00
Total	81,39	81,70	77,89	73,17	72,63	73,92	73,70	76,18	74,92	74,73	76,20

## Secuela

Después de releer su caso, los colegas que lo conocimos y trabajamos con él en sus primeras incursiones en la investigación tenemos la certidumbre que a Luis Sanz le habría gustado guiar a un nuevo miembro de la familia Incae a escribir un caso de seguimiento que examinara la trayectoria del subterráneo de Buenos Aires.

La noticia que catapultaría esta iniciativa sería la aparecida en medios de comunicación de la Argentina el 9 de abril del 2015.

### *Diputados aprobó la estatización de los trenes con aval*

La Cámara de Diputados aprobó esta madrugada (miércoles 8 de abril) con 223 votos a favor, 5 por la negativa y 6 abstenciones, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para declarar de interés público y de "objetivo prioritario" la reactivación de los trenes y crear Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado. Los principales bloques opositores — UCR, PRO y Frente Renovador — acompañaron al oficialismo en la votación, que se dio minutos después de las dos, pero en los discursos cuestionaron la política ferroviaria del kirchnerismo.

En campaña para las presidenciales, Florencio Randazzo buscó capitalizar la iniciativa y al caer la noche llegó al Congreso para dar una conferencia de prensa. El proyecto pasará al Senado.

"Es la consecuencia del proceso iniciado hace dos años y medio, por decisión de la Presidenta", dijo el ministro del Interior y Transporte en el Salón de Pasos Perdidos, acompañado por Julián Domínguez, titular de la Cámara y precandidato a gobernador bonaerense. ([www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Diputados-aprobo-estatizacion-trenes-opositor\\_0\\_1336066447.html](http://www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Diputados-aprobo-estatizacion-trenes-opositor_0_1336066447.html)).

### About the authors

Dr Luis Sanz had a PhD in Economics from the Pennsylvania University. He was a Full Professor at the INCAE Business School and the Author of over 70 case studies, five of which won international awards. Over ten of his articles were published in ISI reviews and he wrote a number of book chapters. His articles appeared in *Academia (ARLA)*, *Harvard Business Review Latin America*, *Journal of Corporate Ownership and Control*, *US-China Business Review*, as well as in columns and management videos, which he posted on his blog. He was an Associate Editor for *ARLA* and Member of the INCAE Business Review Editorial Committee. He was the President of the Business Association of Latin American Studies (BALAS), Fellow STARS, CALI (Central American Leadership Initiative) and AGLN (Aspen Global Leadership Initiative). He also served as an Associate Dean of Master Program and Director of the Entrepreneurship Centre at the INCAE as well as the Strachan Professor on Philanthropy and Social Investment.

Dr Francisco A. Leguizamón R. graduated in Economics from the Universidad Jorge Tadeo Lozano in Colombia and has a PhD in Business Management from the IESE Business School. He is an Emeritus Professor at the INCAE Business School and the Author of numerous case studies. He has also written two books on the small- and medium-sized enterprise sector and is co-author of a further three books. He was the Academic Director at the INCAE, and its representative in the Social Enterprise Knowledge Network – SEKN. Dr Francisco A. Leguizamón R. is the corresponding author and can be contacted at: francisco.leguizamon@incae.edu

Dr Guillermo Edelberg has a PhD in Business Administration from the Harvard University and was the first graduate from a Spanish-speaking country to receive such a title from Harvard. He has a Master's Degree in Business Administration, from the Berkeley University and, before that, graduated in Industrial Engineering from the Buenos Aires University. He is an Emeritus Professor at the INCAE Business School and currently dedicates his time to writing articles for his web site [www.guillermoedelberg.com.ar](http://www.guillermoedelberg.com.ar) that are, in turn, published in Latin American newspapers and magazines.

Dr Luis Sanz, PhD in Economía de la Universidad de Pennsylvania, fue Profesor Pleno de INCAE Business School. Autor de más de 70 casos con los cuales obtuvo cinco premios internacionales, publicó más de 10 artículos académicos en revistas ISI, y varios capítulos de libros. Sus artículos aparecieron en *Academia (ARLA)*, *Harvard Business Review América Latina*, *Journal of Corporate Ownership and Control*, *US-China Business Review*, así como columnas de opinión y videos gerenciales que reproducía en su blog. Fue Editor Asociado de *ARLA* y miembro del Comité Editorial de *INCAE Business Review*, Presidente de la Business Association of Latin American Studies (BALAS), Fellow STARS, CALI (Central American Leadership Initiative) y AGLN (Aspen Global Leadership Initiative). Sirvió como Decano Asociado de Maestrías y Director del Centro de Empresarialismo en el INCAE y profesor Strachan en Filantropía e Inversión Social.

Dr Francisco A. Leguizamón R. Doctor en Administración de Empresas, del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, IESE, Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, en Colombia, Profesor Emérito de Incae Business School. Autor de más de un centenar de casos. Autor de dos libros sobre el sector de pequeña y mediana empresa y coautor de otros tres. Fue Director Académico en el INCAE, y representante del mismo en la red SEKN, Social Enterprise Knowledge Network.

Dr Guillermo Edelberg Doctor of Business Administration, Universidad de Harvard; Fue el primer egresado proveniente de un país de habla hispana en recibir en Harvard el título indicado. Master of Business Administration, Universidad de California (Berkeley); Ingeniero industrial, Universidad de Buenos Aires; Profesor Emérito de INCAE Business School. Actualmente se dedica a escribir artículos para su sitio web, [www.guillermoedelberg.com.ar](http://www.guillermoedelberg.com.ar), reproducidos en diarios y revistas de América Latina.

---

For instructions on how to order reprints of this article, please visit our website:

[www.emeraldgroupublishing.com/licensing/reprints.htm](http://www.emeraldgroupublishing.com/licensing/reprints.htm)

Or contact us for further details: [permissions@emeraldinsight.com](mailto:permissions@emeraldinsight.com)