

CAMARA DE DIPUTADOS PALACIO NACIONAL MESA DE ENTRADAS	
29 NOV 2005	
SEC: 2	1º 65PP HORA R ¹²

Proyecto de ley

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

Artículo 1º: Renegociación de los contratos de concesión ferroviaria. Instrúyese a la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) y a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a renegociar e introducir modificaciones, de conformidad con lo establecido en la presente ley, en todos los contratos de concesión de los Servicios de Transporte Ferroviario de carga y de pasajeros.

Artículo 2º: Creación, objetivo y funciones de VASE. Créase Vías Argentinas Sociedad del Estado (VASE) empresa estatal nacional, que tiene por objetivo desarrollar la red ferroviaria argentina. VASE estará sometida asimismo a los controles interno y externo del sector público nacional en los términos de la Ley 24.156.

VASE administrará en forma exclusiva la ampliación, el mantenimiento y el uso de toda la red ferroviaria argentina, en todos aquellos tramos en que dichas actividades no se encuentren concesionadas por el Estado Nacional. VASE no podrá concesionar a terceros las actividades que debe desarrollar. Brindará como servicio la posibilidad de acceso al uso de la red ferroviaria a todo aquel operador que resulte interesado.

Artículo 3º: Capital social de VASE. VASE contará con un capital social inicial de \$100 millones, aportados con recursos del Estado Nacional.

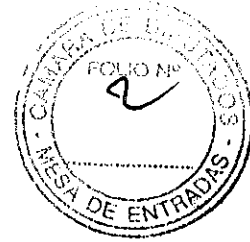
Artículo 4º: Modificaciones presupuestarias. Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a realizar las adecuaciones presupuestarias correspondientes para el efectivo cumplimiento del artículo 3 de la presente.

Artículo 5º: Subsidio a VASE. A fin de que VASE pueda establecer tarifas accesibles por los servicios prestados, el Estado Nacional podrá otorgar un subsidio por un período definido, previo estudio de oportunidad, mérito y conveniencia, el cual deberá redundar en una menor tarifa cobrada por la empresa.

Artículo 6º: Control parlamentario de VASE. VASE deberá presentar al Congreso Nacional, con cuatro meses de anticipación un Plan Anual de desarrollo de la red ferroviaria, el que deberá estar técnica y económicamente fundado. Una Comisión Bicameral del Congreso Nacional conformada por 4 diputados y 4 senadores evaluará el mencionado Plan, el que será finalmente aprobado o rechazado por simple mayoría en ambas cámaras.

Artículo 7º: Registro de Operadores Ferroviarios. Créase el Registro Nacional de Operadores Ferroviarios habilitados para Tramos Múltiples (RNO) en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, donde deberán inscribirse todos aquellos interesados en desarrollar la actividad de transporte por vías férreas en aquellos tramos administrados por VASE. Deberán acreditar para ello:

- Solvencia económica.
- Capacidad para realizar la actividad.
- Cumplimiento con las normas de seguridad y aseguramiento de la actividad.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

- d) Documentación fehaciente de la composición accionaria e identificación del operador mayoritario.
- e) Documentación fehaciente de que al menos el 51% de la composición accionaria corresponde a empresas legalmente radicadas y constituidas en el país.
- f) Documentación fehaciente de que el operador inscripto no guarda vinculación con los concesionarios ferroviarios actuales que no se hayan adherido a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente.

Artículo 8º: Actividades de los operadores ferroviarios. Los operadores ferroviarios inscriptos en el Registro Nacional de Operadores habilitados para Tramos Múltiples podrán realizar la actividad de transporte por vías férreas en todos aquellos tramos administrados por VASE, con el único requisito de abonar la tarifa correspondiente, en los plazos y modalidades convenidas con ésta.

Artículo 9º: Exclusión de VASE. La prestación de Servicios Interurbanos de Transporte Ferroviario de Pasajeros de largo recorrido, cuyo trazado es de carácter interjurisdiccional y ha sido reasumida por el Estado Nacional en virtud del Decreto 1261/04, deberá ser ejercida por empresas u organismos estatales distintos de VASE, o por empresas privadas.

Arg
Artículo 10º: Ampliación de la incidencia de VASE. Todos los procesos licitatorios de concesiones de servicios ferroviarios que se realicen con posterioridad a la fecha de la promulgación de la presente, deberán ajustarse plenamente a lo establecido por la presente, en sus artículos 13 a 22.

Artículo 11º: Apertura de la renegociación de los contratos de concesión ferroviaria Dispónese, a partir de la fecha del dictado de la presente, la apertura de la instancia negociadora a los fines del cumplimiento del Artículo 1º de esta ley.

Artículo 12º: Objetivos de la renegociación. Las negociaciones que surjan como consecuencia de la presente ley, deberán propender a la aplicación del esquema de concesión expresado en los artículos 13 a 22.

Artículo 13º: Funciones del Estado Nacional. El Estado nacional reasumirá la administración unificada de toda la red ferroviaria, incluyendo ello las inversiones y el mantenimiento de la misma. Esta administración estará a cargo exclusivamente de la empresa VASE.

Artículo 14º: Operadores Ferroviarios. Incorpórese a todos los concesionarios actuales del Servicio de Transporte Ferroviario al Registro Nacional de Operadores Ferroviarios habilitados para Tramos Múltiples mencionado en el artículo 7 de la presente, siempre que hayan terminado el proceso de renegociación referido en el artículo 1.

Artículo 15º: Servicios brindados por los concesionarios actuales. Los actuales concesionarios explotarán la actividad de transporte de carga en los ramales que se les ha concesionado, pudiendo ampliarla a otros ramales previa inscripción como Operador Ferroviario.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

Artículo 16°: Utilización del material ferroviario. Las empresas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente, tengan concesionada la utilización de material ferroviario conservarán dicha concesión por el lapso que fue realizada. El material rodante concesionado sólo podrá ser utilizado en los tramos correspondientes a su concesión original. Transcurrido el periodo correspondiente a la concesión, deberán entregarlo en la fecha y las condiciones establecidas por los respectivos contratos de concesión.

Artículo 17°: Servicios brindados por VASE. Los operadores ferroviarios tendrán derecho a recibir de modo no discriminatorio el paquete de acceso mínimo y de acceso a la infraestructura de servicios descrito en el anexo I, acápite 1 y 2 respectivamente.

Si VASE ofrece cualquier servicio de los que figuran en el punto 3 del anexo I como servicios complementarios, deberá prestarlos a cualquier empresa ferroviaria que los solicite. Los precios cobrados por estos servicios complementarios no tendrán regulación alguna.

Las empresas ferroviarias podrán solicitar otros servicios auxiliares, que se enumeran en el punto 4 del anexo I, a VASE u otros proveedores. VASE no estará obligada a prestar dichos servicios.

En caso de encontrarse la infraestructura congestionada, en determinado tramo y horario, o sin franjas horarias disponibles, se procederá como lo establece el artículo 18.

Artículo 18°: Modalidad de la prestación del servicio. En caso de existir congestión en el tráfico ferroviario, VASE deberá indefectiblemente respetar el orden en que el pedido de tránsito fuera realizado por los operadores ferroviarios. Se entiende por congestión en el tráfico ferroviario cuando los pedidos de circulación de los diversos operadores ferroviarios exceden la capacidad de circulación determinada por la infraestructura ferroviaria en determinado tramo y horario.

Artículo 19°: Nivel general de las tarifas percibidas por VASE. Los ingresos recibidos por VASE en concepto de tarifa por utilización de acceso mínimo y acceso a la infraestructura de servicios, será equivalente al coste imputable al mantenimiento de la red ferroviaria, más un margen razonable que permita reinversiones. Asimismo, VASE deberá deducir de esta tarifa los subsidios percibidos en función de la aplicación del artículo 5 de la presente.

Artículo 20°: Tarifa específicas de VASE por el servicio prestado. VASE fijará una tarifa para la circulación por los diversos tramos de la red ferroviaria. Esta tarifa variará según la longitud del tramo recorrido, el tipo de transporte (de pasajeros o de carga), la carga que se transporte en caso de corresponder, y el tramo de referencia. No podrá realizarse diferenciaciones de precio por tipo de operador ferroviario.

Artículo 21°: Modificación de tarifas. Toda variación en la tarifa cobrada deberá ser anunciada con tres meses de anticipación y justificada en variaciones de costos o disminución de la demanda. El incremento de tarifas, realizado acorde a lo aquí establecido no dará lugar a compensación económica alguna al operador ferroviario, quien asumirá dichas variaciones como parte del riesgo empresario.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

Artículo 22º: Objetivo de las inversiones. El monto de la tarifa percibida por VASE será destinado al mantenimiento de la red ferroviaria, y a inversiones para su ampliación y mejora. En la selección de las inversiones, se deberá considerar:

- a) El carácter social que cumple el transporte de pasajeros, y la necesidad de abaratar dicho transporte.
- b) La alta incidencia que tiene el funcionamiento adecuado de la red ferroviaria sobre la vida de numerosos pueblos, cuyo principal medio de transporte resulta ser el tren.
- c) Los requisitos de ampliaciones y mejoras de la red viaria que el traslado de mercaderías tiene.

Artículo 23º: De forma.


MIGUEL RONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

1) Antecedentes: la privatización del sistema ferroviario sin un marco regulatorio

La Ley 23696 promulgada en 1989 estableció la privatización de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, al incluirla en el Anexo 1 de dicha ley como sujeta a Concesión. En dicho Anexo, se explicitó que la empresa cumplía actividades diversas: "Ferrocarriles Argentinos. Transporte de pasajeros, de carga, infraestructura o servicios."

Como prácticamente la totalidad de las concesiones del proceso de privatización de empresas públicas que se inició en los noventa, la privatización de los ferrocarriles no estuvo precedida de un estudio serio que estimara el impacto que semejante decisión podría traer. La ley 23.696 no especificó en ninguna circunstancia los objetivos buscados con la privatización de los ferrocarriles. Se priorizó de esta forma el proceso de privatización por sobre la definición de objetivos y metas dentro de un proceso de desarrollo de la red ferroviaria.

Con escasa posterioridad, el decreto 666 de 1989, estableció un plan de concesiones y privatizaciones en función de la ley 23696. Se podría pensar hoy, retrospectivamente, que aquellos honestos impulsores de las reformas creyeron equivocadamente que la privatización del servicio iba a solucionar todos sus problemas. Como sabemos, la realidad ha sido muy distinta.

A partir del Decreto 666/89 se comenzó el proceso licitatorio hasta alcanzar en los diferentes ramales la concesión de los servicios estipulados. Los Contratos de concesión finalmente firmados fueron aprobados por Decreto, y, como destacaremos más adelante, modificados de diversas maneras también por decretos. Una breve síntesis de las normas que regulan actualmente las diferentes concesiones permite entender ciertas características básicas de la normativa de las concesiones ferroviarias.

A modo de breve síntesis, puede entonces señalarse las normas que rigen los Contratos de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros:

- Grupos de Servicios 1 y 2, ex-Líneas Mitre y Sarmiento (Contrato de Concesión aprobado por Decreto N° 730 del 23 de mayo de 1995 y adendas aprobadas por Decretos N° 210 de fecha 16 de marzo de 1999 y N° 104 de fecha 25 de enero de 2001);
- Grupo de Servicios 3 (SBASE-URQUIZA) (Contrato de Concesión aprobado por Decreto N° 2608 de fecha 22 de diciembre de 1993 y Addenda aprobada por Decreto N° 393 de fecha 21 de abril de 1999);
- Grupo de Servicios 4, 5 y 7, ex Líneas General Roca, General San Martín y Belgrano Sur (Contratos de Concesión aprobados por Decretos Nros. 2333 de fecha 28 de diciembre de 1994, 479 de fecha 28 de marzo de 1994 y 594 de fecha 22 de abril de 1994; adendas vigentes, aprobadas por Decretos Nros. 1416, 1418 y 1419, todos ellos de fecha 26 de noviembre de 1999, respectivamente)
- Grupo de Servicios 6, ex Línea Belgrano Norte (Contrato de Concesión aprobado por Decreto N° 430 de fecha 22 de marzo de 1994; y adendas, aprobadas por Decretos Nros. 1417 de fecha 26 de noviembre de 1999 y 167 de fecha 9 de febrero de 2001).



La abundancia de decretos que sirvieron tanto para establecer la regulación como para modificarla, contrasta con la inexistencia de un marco regulatorio de la actividad, que quedó de esta forma normada según las condiciones de cada concesión. La carencia de una ley general, en realidad expresa otra carencia: la de un plan integral de funcionamiento del sistema, con objetivos claros y definidos, con metas cuya comprobación pueda realizarse, y cuyo incumplimiento redunde en penalidades a los concesionarios.

La falta de definición de los objetivos, no se trata de una mera falta de enunciación sino que tiene un sentido muy concreto: la acción del Estado, incluso en la etapa actual, no tiene una orientación determinada, por ejemplo, ni siquiera para priorizar inversiones.

2) Características de las privatizaciones y sus resultados:

Las características de la privatización del transporte ferroviario se fueron moldeando con cada concesión. Hay un punto que merece aquí destacarse especialmente. La ley 23.696, escueta en cuanto a explicitar las motivaciones de la concesión y las características que debía tener ésta, tampoco estableció limitaciones a la integración de las actividades -ya consideradas claramente distintas- de transporte por un lado y de mantenimiento y desarrollo de la red ferroviaria por el otro.

Una década y media después del inicio del proceso de privatización del transporte ferroviario, pueden destacarse algunos de los resultados de esta política:

a) Disminución de la red ferroviaria.

Como era lógico de esperar, los concesionarios ferroviarios buscaron maximizar sus ganancias, readecuando el tráfico ferroviario a este objetivo. En forma concordante, el mantenimiento o el abandono de determinados tramos ferroviarios estuvo directamente asociado a este objetivo de maximización de ganancias.

Acicateados por la ganancia, los concesionarios ferroviarios de transporte de carga concentraron su actividad en los ejes troncales de sus redes privilegiando el transporte masivo "punta a punta", que lógicamente produce los mayores beneficios económicos, abandonando prácticamente el resto. De esta forma las posibilidades de transportar determinada carga se vio reducida en dos sentidos. Por un lado la red operable se redujo de unos 35.000 Km de vías en 1988 a menos de 8.500 Km. Es decir, que la red ferroviaria total se redujo en un 75%, o dicho en otras palabras, por cada 4 kilómetros de vía que había en 1988, apenas quedó uno utilizable en la actualidad. Pero adicionalmente, resulta más caro o dificultoso conseguir transporte de carga entre dos puntos intermedios de la red, es decir, que a los efectos prácticos, la reducción es incluso mayor que la que expresan los números referidos a la extensión ferroviaria.

A todo ello se agrega que los problemas se agravan cuando se pretende transportar cargas que no tienen un gran volumen, ya que los transportadores, monopólicos, prefieren asegurarse grandes volúmenes de transporte antes que arriesgarse a que ciertos vagones de carga les quede sin una utilización completa.

En síntesis, puede señalarse que no sólo se ha reducido la extensión de la red ferroviaria, sino que las conexiones reales que esta brinda son incluso menores que lo que la extensión misma de la red indica. Desde ya, esta situación afecta por tanto, no sólo a los pueblos por los cuales el tren ya no pasa, sino también a todos aquellos pueblos por los cuales el tren, apenas pasa, pero ya no se detiene.

b) Encarecimiento de las tarifas:

Las tarifas del transporte ferroviario se vieron considerablemente incrementadas después de su concesión. Probablemente el caso más grave, por su fuerte impacto social, ha sido el incremento del precio del transporte de pasajeros urbano de la región metropolitana, que se incrementó tras la privatización y hasta 1998 en un 95%. Es decir, que los concesionarios, vieron mejorar sus ingresos



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

sustancialmente, sin que esto redundara en mejoras del servicio, o reducción del subsidio que paga el Estado.

Con respecto al transporte de carga, el incremento que permiten visualizar las estadísticas es de un 20% a valores constantes, pero debe hacerse una especial observación: muchos concesionarios transportan sus propios productos, por lo cual la tarifa que definen para estos productos puede tener diversos subsidios cruzados, siendo por lo tanto más dificultoso calcular la verdadera magnitud del encarecimiento del precio del transporte para alguien ajeno a la concesión.

c) Iguales o mayores costos para el Estado:

EL principal motivo esgrimido para la privatización de los ferrocarriles, fue que éstos tenían pérdidas y que el Estado ya no tenía por qué afrontar dicho costo. Es decir, que todo el objetivo era disminuir el costo estatal, y de hecho, eso se evidencia también en cómo se realizaron las diversas concesiones, donde finalmente el monto del subsidio solicitado por el oferente era la regla de decisión acerca de quien resultaba adjudicado.

Para el año 2004, último año del cual se cuenta con todos los datos anuales requeridos, el aporte del Estado al sistema ferroviario en forma directa duplica al, antes llamado, déficit de la Empresa Ferrocarriles Argentinos, y se triplica si consideramos la desinversión en la infraestructura. Como puede apreciarse, incluso planteada en los propios términos de los privatizadores, la concesión ferroviaria ha sido un rotundo fracaso.

d) Supresión abrupta del transporte interprovincial de pasajeros.

La privatización del sistema ferroviario nacional, su desmembramiento en diversas concesiones, implicó también un verdadero desguace del transporte nacional de pasajeros. Este quedó, a partir de ese momento, sujeto a las posibilidades de los estados provinciales de solventar por sí mismos un transporte interprovincial que por su propia esencia tiene en realidad un sentido nacional. Los Estados provinciales no pudieron mantener este transporte interprovincial, que manejado a esa escala era excesivamente oneroso. Pronto, prácticamente la totalidad del transporte interprovincial de pasajeros dejó de prestar servicios, exceptuándose algunas poquitas iniciativas.

La eliminación de estas líneas interprovinciales tuvo un costo económico y social de enorme magnitud, pero de difícil cuantificación. El ferrocarril interprovincial era el transporte más económico para los pasajeros que necesitaran recorrer largas distancias. Desde ya, era la comunicación de numerosas familias donde algún integrante había migrado en busca de mejores oportunidades de trabajo. Pero no sólo eso: para muchos pueblos, era su condición de ser. La eliminación de la estación ferroviaria con todas sus implicancias terminaba transformando a cada pueblo en un lugar al que sus pobladores más jóvenes pronto tenían que abandonar.

e) Cierre de numerosos talleres ferroviarios.

La privatización, el cierre de ramales, la desarticulación del sistema ferroviario nacional, generó la eliminación de unos 80.000 puestos de trabajo directos. La cifra es elocuente por sí misma, pero vale además la aclaración de que se trataban por lo general, de puestos de trabajo de condiciones incluso mejores que las medias, en cuanto a grado de regularización, realización de aportes previsionales, etc. No sólo se ha perdido una enorme cantidad de empleos, sino calidad de los mismos.

Merece destacarse en este punto, la importante red de talleres ferroviarios que tenía la República distribuidos en las más diversas provincias. Estos talleres tenían en numerosos lugares una presencia y encadenamientos económicos decisivos, por cuanto empujaban la demanda de consumo de la población. Los casos de los Talleres de Tafi Viejo (en Tucumán) y de San Cristóbal (en -santa fé) son ejemplos conocidos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

f) Infraestructura ferroviaria en caída

A la reducción de la red ferroviaria en uso, se agrega el deterioro de ésta y de innumerables instalaciones e infraestructura. Son numerosas las quejas existentes por el mal estado de las vías, que obliga en numerosos pasajes a disminuir la velocidad considerablemente, o que afectan sonoramente a los vecinos cercanos.

Desde ya que existe una dificultad práctica muy grande por parte del estado de controlar que todos los concesionarios ejecuten los mantenimientos requeridos. En efecto, montar una estructura que verifique el estado de toda la red ferroviaria, y contraste su verificación con lo informado por el concesionario, es una tarea que requiere cuanto menos de una estructura estatal de tal magnitud y capacidad, que, posiblemente, sea incluso capaz de realizar directamente las reparaciones.

Desde ya, este problema tiene como tema de fondo la discusión sobre el sistema de concesiones impuesto, que le asigna al concesionario el mantenimiento de una red sobre la cual no tiene interés. En efecto, el concesionario no obtiene su ganancia de mantener en buen estado la red ferroviaria, sino de poder destinar la menor cantidad de recursos posibles a su mantenimiento. Este interés distinto por parte del concesionario, torna imposible el control o monitoreo estatal toda vez que el mismo pondría en evidencia los incumplimientos incurridos.

Ar

3) Las recurrentes renegociaciones

Una de las características de los contratos de concesión ha sido su casi permanente discusión y rediscusión de los términos del mismo. Esta situación, que en los casos de la gran mayoría de las privatizaciones recién se hace tras la crisis de 2001, puede sin embargo en el caso de los ferrocarriles encontrarse ya a partir de 1997, cuando se produce la primer "renegociación"

Renegociaciones a partir de 1997:

Por medio del decreto 605/97 se dispuso la apertura de una renegociación con los concesionarios ferroviarios. En el Decreto, se señala en los considerandos que:

" el informe de la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE de la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS expresa que los cambios producidos en el país, con posterioridad a la conformación de los programas ferroviarios, distorsionaron las proyecciones originarias al momento de la adjudicación, percibiéndose actualmente una reducción significativa de la demanda efectivamente captada en comparación con la prevista, obligando a la contención de los gastos en mantenimiento e inversión de los concesionarios, lo que lleva en el primer caso al colapso del sistema ferroviario, en virtud de falta de mantenimiento, y al estancamiento del proyecto, debido a la falta de una política de mejoramiento y modernización del sector."

La expresión de dicho Decreto es más que elocuente del objetivo de la renegociación: los concesionarios estaban invirtiendo menos de lo previsto, y aducían para ello que las diversas variables que incidían sobre su rentabilidad se estaban comportando de otra manera que la prevista. Nada decía el contrato de concesión acerca de que el Estado debiera garantizar la rentabilidad de los concesionarios. Sin embargo, en los considerandos del Decreto, se observa ya la posición del Estado: éste va a renegociar porque "entiende" que el concesionario ha tenido una baja de la demanda, y por lo tanto menor rentabilidad. Desde ya, ninguna mejora en el servicio, en los volúmenes de inversiones con respecto al contrato de concesión se discutieron en esa "renegociación". Resulta difícil, de hecho, llamarlo renegociación, cuando de lo que se trató fue de



reajustar los marcos reguladores vigentes para garantizar una mayor rentabilidad de los concesionarios.

Pese a que el mismo decreto reconoce que los concesionarios invirtieron menos que lo que debían invertir, todo estuvo orientado a facilitarles su accionar e incrementar sus ganancias, y no a sancionarlos tal como las normas legales establecían. La renegociación deja de ser tal, para ser meramente una readecuación de los contratos a las nuevas necesidades de los concesionarios.

4) La situación actual:

a) Cláusulas abusivas en detrimento del Estado:

Los diversos convenios de concesión tienen cláusulas que resultan prácticamente abusivas en detrimento del Estado. Pese a que se ha considerado que la explotación de la red ferroviaria constituye a casi todos los efectos un negocio privado, se le ha otorgado al Estado responsabilidades para sostener ese negocio que trascienden, por lejos, las obligaciones que realmente debiera tener éste para con el funcionamiento del mercado. Si el lema es que las instituciones deben fomentar el mercado, en este caso, el Estado es el que no sólo fomenta, sino que más bien garantiza, las ganancias en el mercado.

Efectivamente, las responsabilidades que, por medio de los diversos convenios de concesión se le han atribuido al Estado, constituyen una real garantía de obtención de ganancias de las empresas privadas, aún cuando el funcionamiento de éstas sea nitidamente ineficiente. Paradójicamente, pese a que el Estado constituye la fuerza pública y por lo tanto podría pensarse que un privado no puede abusarse de él, los contratos de concesiones que se le han hecho firmar al Estado son las muestras más cabales de que efectivamente, los privados pueden obtener en ciertos casos particulares cláusulas abusivas en detrimento del Estado.

A modo enunciativo, puede señalarse por ejemplo, las cláusulas introducidas en el punto 18.6 del Contrato de Concesión y sus addendas con TMS —similares por otra parte a las incorporadas en los otros contratos de concesión., que expresa:

"18.6. SITUACIONES EXTRAORDINARIAS

El PLAN DE MODERNIZACION Y ELECTRIFICACION ha sido elaborado tomando como parámetros las condiciones económicas financieras y cambiarias, así como el marco legal y reglamentario vigente a la fecha de suscripción de la ADDENDA modificatoria del Contrato de Concesión.

Por ello, **ante acontecimientos extraordinarios e imprevisibles**, o hechos o actos del ESTADO NACIONAL, administración centralizada o descentralizada, **que afecten significativamente la ecuación económico-financiera** originaria del Contrato de Concesión modificado por su ADDENDA, generando una excesiva onerosidad sobreviniente no prevista en las obligaciones a cargo del Concesionario frente al ESTADO NACIONAL o proveedores o financistas del PLAN DE MODERNIZACION Y ELECTRIFICACION, **el Concesionario podrá reclamar compensaciones** o modificaciones de los cuadros tarifarios con el objetivo de recomponer equitativamente dicho desequilibrio, y hasta que el mismo sea superado.

En consideración a la estructura financiera del Contrato de Concesión con las modificaciones introducidas por su ADDENDA, a modo enunciativo, se considerará una grave alteración de la ecuación económico-financiera.

- 1) El retraso en el pago de sumas u obligaciones adeudadas al Concesionario por el Concedente o cualquier otra entidad integrante de la Administración Pública Nacional



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

centralizada o descentralizada que equivalga a la venta de boletos correspondientes a UN (1) mes.

II) **El retraso injustificado en aprobaciones o habilitaciones** que requieran un pronunciamiento expreso de parte de la Autoridad de Aplicación o el ESTADO NACIONAL, de los cuales dependa un ingreso adicional para el Concesionario, equivalente a la venta de boletos correspondiente a UN (1) mes.

III) La falta de aprobación u obstaculización de la puesta en vigencia de los nuevos cuadros tarifarios que correspondiere aplicar por el Concesionario según el Contrato de Concesión con las modificaciones introducidas por su ADDENDA.

Aquí se observan tres situaciones muy particulares:

- Amor*
- 1) El concedente tiene derecho a compensaciones por parte del Estado ante "hechos imprevisibles" que afecten su estructura económico financiera. El ítem es tan amplio, que, desde ya, incluye todas las variables de riesgo empresario, ante las cuales el Estado se encuentra forzado a compensar al privado. Según esta cláusula, por ejemplo, una inundación que afecte a los productos que transporta el operador ferroviario -por ejemplo productos agrarios- obliga al Estado a compensar al transportista, pero no al productor agropecuario, para quien la inundación es un riesgo a tomar.
 - 2) Todas las dependencias estatales, centralizadas o descentralizadas se transforman en clientes cuyo pago está garantizado por el mismo convenio, situación claramente distinta que la que afronta cualquier otro empresario en su trato con las distintas dependencias estatales.
 - 3) El Estado es obligado a abonar compensaciones por retrasos en las habilitaciones o aprobaciones, incluyendo aquí potencialmente hasta al Poder Legislativo, como si una Cámara pudiera ser sancionada por demorar un proyecto de ley, situación evidentemente absurda que sólo evidencia la inversión de toda causalidad que se manifiesta en los puntos señalados del Contrato analizado.

Como consecuencia de las numerosas renegociaciones el Estado se transformó ya no en el que regula la actividad ferroviaria e impulsa su desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la población, sino solamente el que aporta con sus ingresos genuinos el financiamiento de las ganancias de los concesionarios.

b) Los subsidios actuales.

Como corolario lógico de todo lo hasta aquí descripto, los montos presupuestarios destinados a subsidios de la red ferroviaria adquieren una magnitud creciente a la par que una legitimidad decreciente. Los trenes urbanos recibieron durante 2004 un subsidio operativo para la explotación del servicio de 228 millones de pesos, que contempla la posibilidad de ser actualizado ante incrementos en los costos, y 41 millones de litros de gasoil a precio diferencial (18,6 millones de pesos). Además son beneficiadas por la vigencia de la "Emergencia Ferroviaria" decretada en 2002, pese a que desde entonces la cantidad de pasajeros que pagan boleto subió de 357 a 395 millones por año (10,7 por ciento).

El decreto de emergencia estableció que cada concesionario debía presentar, ante la Secretaría de Transporte, un plan para garantizar la continuidad del servicio durante la crisis. Así fue como se



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

autorizó la reducción de las frecuencias en un 25 por ciento, la implementación de un reglamento de penalidades menos estricto y la fijación de un programa de obras de infraestructura a ser financiadas por el Estado.

Entre las obras "indispensables" se incluyó la remodelación de estaciones y la reconstrucción de vagones. Sin embargo, el fiscal nacional de Investigaciones Administrativas, Manuel Garrido, sostuvo en un dictamen emitido en febrero de 2005, donde denuncia ilícitos en la contratación de obras para Ferrovías, que "parte de los trabajos que se encubren bajo el concepto de "reconversión/modernización" (...) en realidad implican trabajos de mantenimiento que debían ser absorbidos por el concesionario de acuerdo a los términos del contrato de concesión". Eso significa que, además del dinero destinado a subsidios, el Estado invirtió recursos provenientes del presupuesto nacional haciéndose cargo de obras que no le corresponden y que después son explotadas comercialmente por el concesionario.

De estas múltiples formas los subsidios adquieren magnitudes crecientes, mientras el servicio permanece brindándose en condiciones defectuosas. Los gastos estatales se evaporan en pagar ganancias, pero poco se destina a la ampliación y recuperación de la red ferroviaria.

c) Inversiones a cargo del Estado, pero bajo concreción del concesionario.

Am
El sistema instaurado tras la privatización del transporte ferroviario, ha mostrado en más de una década de funcionamiento su evidente fracaso y la necesidad por tanto de su modificación. Los resultados enumerados más arriba permiten dilucidar la gravedad de la situación ferroviaria y cómo el sistema instaurado ha contribuido decisivamente a su empeoramiento.

Entendemos aquí que las numerosas renegociaciones y la falla generalizada del sistema no tiene que ver con la práctica aislada de algún empresario, sino esencialmente con un proceso de privatización que priorizó esta herramienta por sobre cualquier otro objetivo, meta o procedimiento.

El sistema que se ha instaurado tiene ciertas características que no siempre han sido precisadas. La integración vertical entre el operador o transportista ferroviario y el administrador de la red ferroviaria implica una evidente mezcla de intereses que redundará en el cumplimiento de algunos en detrimento de otros. En efecto, el abaratamiento de los costos del mantenimiento de las vías férreas - elemento esencial para maximizar ganancias- es un objetivo francamente contrapuesto al desarrollo de la red ferroviaria a fin de garantizarle a la población la capacidad de movilizarse en tren.

Durante los años que llevan las diversas concesiones, se ha dejado de lado este último objetivo, de clara connotación social, en detrimento del primero, el de optimizar las ganancias empresariales. La diferencia de intereses es una de las causas de fondo de las falencias del sistema de concesión ferroviaria, y afirmamos que la misma no puede ser solucionada con el agregado de diversos arreglos parciales.

En efecto, que sea el Estado el que abona la inversión en red ferroviaria, pero el concesionario el que realiza la obra, no hace sino incorporarle al problema de fondo un agregado. Se pretende afirmar que "dado que el concesionario no tiene incentivos a invertir en ampliar la red, que sea el Estado el que realiza ese gasto". Con ello, se olvida por completo que aún siendo el Estado el que abona el total de la inversión, no existe ningún incentivo de la empresa a realizar la obra, por lo cual, las demoras, los inconvenientes, la construcción defectuosa, son resultados previsibles del sistema implantado.

De la misma manera, dado que el objetivo central de las empresas concesionarias es la ampliación de los transportes de carga en determinados tramos ferroviarios, no sólo no tienen un incentivo a invertir en construir nuevos tramos, sino que en los existentes no tienen ningún interés en contar con una red ferroviaria que permita la circulación de trenes de pasajeros a velocidades compatibles con el actual estado del transporte.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

Frente a todas estas falencias, no es una solución que el Estado incremente los subsidios brindados, porque más allá de la lógica aceptación de éstos por parte de la empresa, los subsidios no hacen que los objetivos de las empresas sean otros.

5) La necesidad de modificar la situación ferroviaria:

La red ferroviaria ha sido el verdadero aparato circulatorio del país, que contribuyó a su integración económica y social por medio del mejoramiento del transporte de personas y productos. Recupera y amplía esa red ferroviaria, permitiendo revertir una situación de desmembramiento del transporte, es uno de los objetivos centrales de este proyecto.

Para recuperar esa red ferroviaria se requieren importantes inversiones. Pero carece por completo de sentido, destinar recursos a ese fin con la actual estructura del sistema ferroviario, porque los gastos se evaporan, se diluyen antes de llegar a concretarse efectivamente en obras terminadas, porque los concesionarios tienen objetivos distintos que el de ampliar la red ferroviaria con un criterio social. Es imprescindible, por ello, crear un ente cuyo objetivo, sea, precisamente, éste: el mantenimiento, la mejora y el desarrollo de la red ferroviaria como herramienta necesaria para la integración económica y social del país.

Ese es, pues, el objetivo de este proyecto, que prevé renegociar los actuales contratos de concesión a fin de poder crear una empresa estatal que fije las líneas concretas de acción a partir del objetivo precitado.

La separación entre una empresa que desarrolla la red ferroviaria por un lado y las empresas que utilizan esa red con material rodante, permitirá por un lado asegurar una adecuada competencia entre las empresas transportistas con los consiguientes beneficios para los que deben trasladarse o transportar productos. Para los que la red aún no llega, o llegaba y dejó de llegar, la acción estatal en la definición de los objetivos de desarrollo de la red ferroviaria es una garantía de que su interés será considerado.

Señor Presidente, por todo lo expuesto, solicito pronto tratamiento al presente proyecto de ley.


MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA



ANEXO I

Servicios que deberá prestar VASE a las empresas ferroviarias

1. Paquete de acceso mínimo, comprende las siguientes actividades:

- a) tramitación de las solicitudes de circulación por la red ferroviaria;
- b) derecho a utilizar la red ferroviaria en el horario y tramo concedida;
- c) utilización de las bifurcaciones y desvíos de la red;
- d) control del tren, incluida señalización, regulación, expedición, así como comunicación y suministro de información sobre circulación ferroviaria;
- e) cualquier otra información necesaria para introducir o explotar el servicio para el que se ha concedido la circulación por la red ferroviaria.

2. Paquete de acceso a infraestructura ferroviaria, comprende las siguientes actividades:

Se consideran servicios que pueden ser brindados siempre que se lo haga sin discriminación de operador ferroviario a la utilización de:

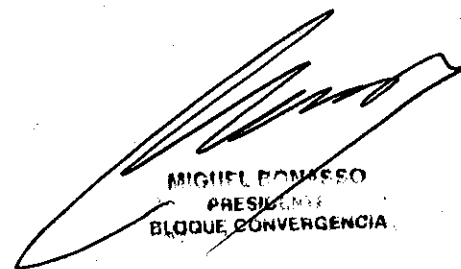
- a) las instalaciones de electrificación para la tracción, cuando esté disponible;
- b) las instalaciones de aprovisionamiento de combustible;
- c) las estaciones de viajeros, así como sus edificios e instalaciones conexas;
- d) las terminales de carga;
- e) las estaciones de clasificación;
- f) las instalaciones de formación de trenes;
- g) las vías de apartado;
- h) las instalaciones de mantenimiento y otras instalaciones técnicas.

3. Pueden ser servicios complementarios, los siguientes:

- a) corriente de tracción;
- b) precalentamiento de trenes de viajeros;
- c) suministro de combustible, servicio de maniobras y cualquier otro servicio suministrado en las instalaciones de los servicios de acceso mencionados anteriormente;
- d) contratos personalizados para:
ó control del transporte de mercancías peligrosas,
ó asistencia a la circulación de convoyes especiales.

4. Pueden ser servicios auxiliares, los siguientes:

- a) acceso a la red de telecomunicación;
- b) suministro de información complementaria;
- c) inspección técnica del material rodante.


MIGUEL POMESSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA