



**Observatorio
de
Políticas
Públicas**



Cuerpo de Administradores
Gubernamentales
SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE CASO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REORDENAMIENTO FERROVIARIO DE LAS CONCESIONES A LA “REESTATIZACIÓN” EL FERROCARRIL GENERAL SAN MARTÍN

CAT. OPP/CAG/2008-01

NOVIEMBRE DE 2008

DE LAS CONCESIONES A LA "REESTATIZACIÓN"
EL FERROCARRIL GENERAL SAN MARTIN

Equipo

AG Rubén UCAR (Coordinador)

AG Angel RODRIGUEZ

AG Carlos RIOS

AG Roberto TOMASINO

AG Raúl GARCIA

AG Dalmiro PLATINI

AG Fernando CIANCIO COSTA

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática "Reordenamiento Ferroviario" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de noviembre del año 2008.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/opp.html>

*AG Lic. V. Daniel Piemonte
Coordinador General del
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Ing. Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo del
Observatorio de Políticas Públicas*

RESUMEN EJECUTIVO

El actual sistema ferroviario argentino nace en 1857, con una evolución que le permitió alcanzar una extensión de 43.228 Km. de líneas. En 1891 se creó la Administración Nacional de Ferrocarriles, inequívoca señal de que nuestro país se constituiría en pocos años en uno de los más avanzados del mundo, situándose entre los diez países con mayor cantidad de kilómetros de vía férrea construidos hacia fines de la segunda guerra mundial. El ferrocarril fue palanca de desarrollo y dinamizador del proceso de arraigo poblacional hacia el interior del territorio; pero este vertiginoso desarrollo tuvo su paulatina declinación durante el siglo XX, por lo que hacia el año 1990, 25 años después de la consolidación empresarial de la red ferroviaria argentina, el sistema parecía exhausto: el tráfico de cargas había caído a alrededor de la mitad, el de pasajeros de la Región Metropolitana en poco más de una tercera parte y el de pasajeros interurbanos alrededor del 26%.

La sanción de la Ley Nacional 23.696, conocida como de "Reforma del Estado", hacia fines de 1989, inició el proceso de privatización (mediante un sistema de concesión), cuyos objetivos explícitos privilegiaban la mejora general del servicio en cuanto a reducción de frecuencias, comodidades a los usuarios, mejora de la infraestructura y modernización del equipamiento, entre otros; pero en la práctica el sistema de concesiones se fue alejando paulatinamente de los objetivos que sustentaron su creación.

Si bien la performance de los distintos grupos adjudicatarios de las concesiones fue muy variable, ninguno de ellos ha presentado parámetros de excelencia en el gerenciamiento de su línea. Por el contrario, el deterioro de las formaciones, los incrementos en los tiempos promedio de viajes, las frecuentes cancelaciones o suspensiones de servicios, los problemas de inseguridad, etc., son sólo algunos de los principales inconvenientes que presentaron las empresas adjudicatarias.

El presente estudio hace hincapié en el análisis de diversos aspectos relacionados con el ex-Ferrocarril Nacional General San Martín, concesionado en 1994 a Transportes Metropolitanos Línea San Martín S.A., pasándose a llamar Ferrocarril Metropolitano General San Martín, constituyendo un caso emblemático de los inconvenientes que presentó el sistema de concesiones y poniendo de manifiesto la incapacidad del Estado en su función de contralor del gerenciamiento del patrimonio ferroviario. Precisamente a partir de los numerosos inconvenientes que ha presentado el sistema, nuestro país ha adoptado un nuevo modelo de gestión del mismo, que encuentra su antecedente más cercano en España. Dicho sistema adopta el concepto de separación horizontal y tiene por objetivo la regulación, en el ámbito de la competencia del Estado, de la infraestructura ferroviaria y de la prestación de los servicios de transporte ferroviario y otras actividades colaterales.

INDICE DE CONTENIDOS

	Página
Resumen Ejecutivo	3
Indice de Contenidos	4
Capítulo 1: Reseña Histórica 1857-2008	5
Capítulo 2: Cantidad de pasajeros transportados. Evolución y causas.	18
Capítulo 3: Control de la calidad de los servicios de trenes metropolitanos	30
Capítulo 4: Renegociación Contractual en el marco de las privatizaciones efectuadas	41
Capítulo 5: Análisis de la normativa ferroviaria	54
Capítulo 6: Financiamiento del sector	71
Capítulo 7: El modelo de gestión ferroviario español: Antecedente del sistema adoptado por Argentina	75

CAPITULO 1: RESEÑA HISTORICA 1857 – 2008

Una evolución de las necesidades del transporte en la argentina debe necesariamente basarse sobre juicios con respecto a las tendencias actuales y futuras de la distribución geográfica de la población y la actividad económica, como así también sobre el nivel y la composición de la producción nacional.¹

El actual sistema ferroviario de la República e Argentina se iniciaba en 1857, habiendo evolucionado hasta alcanzar una extensión de 43.228 Km. de líneas.

En 1870 ya había 732 Km. de vías. El ferrocarril del Oeste fue el primero en entrar en funcionamiento para cubrir la distancia entre plaza Lavalle y Floresta, en Buenos Aires. El trazado no parte radialmente desde la capital, sino desde ésta, Buenos Aires, y desde Rosario. El Ferrocarril del Sud (construido con capital inglés) llegó primero a Chascomús y, más tarde, a Las Flores, Bahía Blanca, Neuquén, Zapala y Mar del Plata, además de contar con varios ramales secundarios. El ferrocarril Central tuvo sus inicios en Rosario, se extendió a Córdoba y después a Santa Fe y Tucumán; posteriormente, enlazó con Buenos Aires. Otra línea se extendía desde Río Cuarto hasta Mendoza. El ferrocarril que comunicaba Buenos Aires con el Pacífico y el ferrocarril del Oeste llegaron al pie de los Andes: San Rafael, Mendoza y San Juan. Una verdadera 'fiebre ferroviaria' se preparaba a comienzos de la década de 1870.

En 1891 se creó la Dirección Nacional de Ferrocarriles, que se encargaba de los aspectos de explotación y de los diversos problemas jurídicos y administrativos que planteaban los ferrocarriles de propiedad privada. La Ley Nacional 5315, conocida como Ley Mitre² sancionada en 1907, definió las responsabilidades y privilegios de las empresas.

Entre 1870 y 1914 se construyó la mayor parte de la red ferroviaria argentina con capital inglés, francés y argentino. Esta red llegó a ocupar el décimo puesto en el mundo, con cerca de 42.000 kilómetros hacia fines de la Segunda Guerra Mundial. El ferrocarril fue palanca del desarrollo y poblamiento del territorio del país.

El tráfico de cargas aumentó constantemente en los ferrocarriles argentinos, alcanzando su máxima cifra en los años 1928 y 1929, y luego declinó a principios de la década de 1930 debido a la depresión económica mundial.

Desde 1900 a 1930 período durante el cual la extensión de las líneas ferroviarias aumentó aproximadamente una vez y media, el tonelaje anual de carga se incrementó dos

¹ TRANSPORTES ARGENTINOS DE LARGO ALCANCE, informe capítulo II Pág. 11 1962

² Nota: la Ley 5315, establecía que un tres por ciento de las ganancias de las empresas ferroviarias, irían a parar a un fondo que financiaría la construcción de caminos de acceso a las estaciones.

veces y media. En razón de ello y de la mayor distancia media de transporte, para 1930, las toneladas-kilómetro habían aumentado más de cuatro veces.

Si bien la economía argentina capeó el temporal de la depresión mundial mejor que muchos países, el tráfico ferroviario declinó el 20% con relación a registrada en 1928-1929

Los ferrocarriles dieron ganancia hasta principios de la década del treinta, de ese modo el ferrocarril, empezó a financiar la infraestructura del medio (caminos), que tanto perjuicio le habría de causar.

En 1931 al sancionarse la Ley 11658, de creación de la Dirección Nacional de Vialidad, se convalidaron los fondos creados el año anterior. Y la reglamentación de dicha ley al año siguiente, estableció el plan bidecenal de caminos (1934 -1954), que sería el plan maestro de la desarticulación de los transportes argentinos.

En el año 1937, los ferrocarriles británicos hicieron su primera oferta de venta al gobierno argentino. El presidente Justo, proclamaba en su discurso al Congreso de la Nación, que era tiempo de estatizar los servicios públicos.

Cuando estalla la segunda guerra mundial, las toneladas productivas de carga pronto volvieron a su anterior volumen más elevado, y se mantuvieron en ese nivel hasta que fueron nacionalizados. Esto se debió en gran parte, a la demanda de productos agrícolas.

También es de hacer notar el crecimiento en el tráfico de pasajeros, sobre todo en las zonas urbanas, mostrando una tendencia parecida a la del tráfico de cargas durante el mismo período. Para 1947 el total de pasajeros llegó al doble del total de 1929.

La mayoría de los ferrocarriles de la Argentina estuvieron en manos de compañías privadas durante 90 años, hasta que fueron nacionalizados en 1946.

Las diversas partes del sistema (unas 15 empresas ferroviarias por ese entonces) fueron reagrupadas en 6 líneas, cada una de las cuales proveía servicios de carga, de pasajeros interurbanos y de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (líneas Mitre, Roca, San Martín, Urquiza, Sarmiento y Belgrano).

La red ferroviaria constaba de diferentes trochas, que incluían el siguiente kilometraje en la mejor época:

Trocha ancha (1,676 m)	23.689 Km.	
Trocha media (1,435 m)	3.349 Km.	
Trocha angosta (1,00 m)	16.190 Km.	Total: 43.228 Km.
Trocha económica	1.100 Km.	(no se tiene en cuenta en la sumatoria)

Todos estos ferrocarriles tienen acceso directo a Buenos Aires, donde se hallan ubicadas sus oficinas administrativas.

En 1958 comienza un periodo que puede llamarse de 'regresión'. De esta forma en diciembre de 1959 el Gobierno de la República Argentina solicitó la colaboración del Fondo especial de las Naciones Unidas para realizar un estudio del sistema de transporte del país, "a fin de coordinar los programas para su desarrollo y rehabilitación y asignar las prioridades con respecto a las inversiones que deberían realizarse..." El Gobierno expresó su deseo de que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento actuara como agente ejecutivo.

Por tal razón, una misión en nombre y representación del Fondo Especial y el banco visitó la Argentina a comienzos de 1960.

La misión llegó a la conclusión de que el asesoramiento debía ser de dos tipos: un estudio inmediato y breve de las inversiones, proyectos y programas existentes con relación a los caminos y los ferrocarriles, y un estudio a más largo plazo destinado a formular un programa integral para el transporte, que incluyera las inversiones, mejoras en la organización e instituciones, política en materia de reglamentaciones, tarifas de pasajeros y cargas, cuestiones laborales, así como otra medida necesaria para un plan eficaz.

Poco antes de ser derrocado el gobierno que lo encargo, en febrero de 1962, fue presentado el Plan Larkin, que a los efectos de posibilitar el desarrollo del complejo caminero automotriz en el país, sugería, la eliminación de trece mil kilómetros de vía, dejando a la red en 29.000 kilómetros (curiosamente la longitud que tiene en nuestros días). De nada valió, nuevamente la voz en el desierto de Aaron Brillante, que en el Congreso Nacional de Transportes de 1960, volvía a proponer que los ferrocarriles fueran explotados por capitales privados argentinos.

De inmediato el Plan Larkin, pese a enérgicas protestas, se comenzó a implementar y pronto comenzaron, el levantamiento de algunos ramales que no tienen aun explicación, como no fuera favorecer al complejo caminero automotriz. Además la densidad y calidad de los servicios iba bajando ostensiblemente³.

En 1965, se crea la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (convertido luego en Ferrocarriles Argentinos –FA-) como consolidación de las líneas mencionadas. En Ferrocarriles Argentinos, como herencia de las sucesivas iniciativas de construcción encaradas a través del tiempo, convivían tres trochas diferentes con una fuerte configuración radial hacia Buenos Aires que reducía sus posibilidades de integración.

³ Nota del autor: La red logro estabilizarse en 41.000 kilómetros hasta mediados de 1976.

A fines de la década de los 80', y tras sucesivos cambios en la orientación empresaria, la situación de Ferrocarriles Argentinos fue más difícil aún. Con una participación menor al 15% en los servicios de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires y de sólo el 8% en el mercado del transporte de cargas y en el de pasajeros de larga distancia, sus necesidades de financiamiento para cubrir el déficit operativo y para financiar parte de las inversiones necesarias se ubicaba en el orden de los 600/700 millones de dólares anuales, monto que al tipo de cambio vigente en ese momento, se ubicaba, cerca del 1% del PBI. Las dificultades financieras se reflejaban en las condiciones del material rodante y las instalaciones: sólo una de cada dos locomotoras diesel eléctricas (sobre un total de 1.000) se encontraba en funcionamiento y el 55% de la longitud de vías se hallaba en estado regular o malo.

Hacia 1990, 25 años después de la consolidación empresaria de la red ferroviaria argentina, el sistema parecía exhausto y la prolongación del status-quo ya no era una alternativa viable: el tráfico de cargas había caído a alrededor de la mitad, el de pasajeros de la Región Metropolitana en poco más de una tercera parte y el de pasajeros interurbanos en alrededor del 26%.

Evolución de los ferrocarriles de jurisdicción nacional por decenios:

AÑO	Kilómetros de línea		
	En explotación	Aumento	Disminución
1860	39	-----	-----
1870	732	693	-----
1880	2516	1.784	-----
1890	9432	6.916	-----
1900	16.563	7.131	-----
1910	27.993	11.430	-----
1920	33.884	5.891	-----
1930	38.122	4.238	-----
1940	41.283	3.161	-----
1950	42.865	1.582	-----
1960	43.923	1.058	-----
1970	41.463		2.460
1980	34.113		7.350

Tráfico Ferroviario Argentino (millones Ton-km/Pas-km)

(Unidades de Tráfico = Pas-km + Ton-km)

	1965	1975	1985	1990
Carga	14.186	10.659	9.501	7.506
Pasajeros Interurbanos	6.373	6.890	4.943	4.700
Pasajeros de la región Metropolitana de Bs.As.	9.065	7.973	6.801	5.960
Total Unidades de Tráfico	29.624	25.522	21.245	18.166
Nro. Índice	100	86	72	61

La sanción de la Ley Nacional 23.696, conocida como de "Reforma del Estado", hacia fines de 1989, constituye un punto de inflexión en la evolución del ferrocarril en el país.

Un conjunto de razones, determinaron que el gobierno nacional decidiera encarar un proceso "masivo" de privatizaciones en el que, entre otras empresas públicas (teléfonos, gas, electricidad, agua potable) se incluyó a la empresa ferroviaria nacional, Ferrocarriles Argentinos.

Se diseñó el proceso de concesión del conjunto del sistema ferroviario argentino al sector privado. Dicho sistema de concesión no abarcaría al conjunto del sistema ferroviario en un único llamado a licitación para los 35.000 km. de red en operaciones, sino que ésta sería concesionada por partes. Este diseño obedeció tanto a razones políticas (resultaría más aceptable entregar el sistema a varios operadores que a uno único) como económicas (los recursos financieros necesarios por parte de operadores que tomaran sólo una porción del sistema serían sensiblemente menores, aumentando el número de potenciales grupos empresarios interesados).

El proceso de concesión del sistema ferroviario al sector privado, se inició con las líneas de cargas en las que se identificaron seis subsistemas a ser concesionadas por 30 años mediante licitación pública internacional, bajo el concepto de concesión integral. Esto es, el concesionario debía tomar a su cargo el conjunto de las actividades ferroviarias: comercialización, operación, mantenimiento y también, la rehabilitación del material rodante y la infraestructura.

Las concesiones realizadas fueron las siguientes:

- Nuevo Central Argentino S.A. (4.512 Km.), que conecta Buenos Aires con Rosario, Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Río IV y Santiago del Estero (La Banda);
- Buenos Aires al Pacífico S.A. (5.254 Km.), que enlaza Buenos Aires con Junín, Rufino, San Luis, Mendoza, San Juan, San Rafael y accede al puerto de Rosario;

- Ferrosur Roca S.A. (3.342 Km.), que comunica Buenos Aires con Necochea-Quequén, Tandil, Olavarría, Bahía Blanca, Neuquén y Zapala;
- Ferroexpreso Pampeano S.A. (5.094 Km.), que conecta a los puertos del complejo San Martín-Rosario con Bahía Blanca por medio de dos líneas troncales y varios ramales;
- Ferrocarril Mesopotámico S.A. (2.739 Km.), que enlaza Buenos Aires con Rojas, Concordia, Paraná, Paso de los Libres, Monte Caseros, Corrientes y Posadas;
- Belgrano Cargas S.A. (10.841 Km.), que comunica Buenos Aires con Rosario, Santa Fe, Córdoba, Resistencia, Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, San Juan y Mendoza, y la localidad de Salta con Formosa.

El proceso de licitación de las líneas de carga ya se encontraba en ejecución cuando el gobierno nacional decide, en marzo de 1991, separar los servicios ferroviarios de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires del resto del sistema ferroviario argentino. Así, como desmembramiento de Ferrocarriles Argentinos, se crea Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FE.ME.SA.), con la finalidad exclusiva de prestar los servicios de pasajeros de la región. Poco después, el gobierno adopta una decisión más audaz aún: concesionarlos al sector privado mediante un proceso licitatorio internacional. Se decide entonces encarar lo que se considera, hasta donde se tiene conocimiento, el primer llamado a licitación internacional, en la historia ferroviaria mundial, de un sistema ferroviario suburbano de pasajeros con subsidio, esto es, admitiendo que, en caso que los operadores no pudieran cerrar sus ecuaciones económico-financieras con los ingresos generados por la explotación de las líneas, el Estado asumía la responsabilidad de cubrir la diferencia correspondiente mediante el pago de los subsidios necesarios.

Los principales aspectos de la concesión fueron los siguientes:

- las concesiones tienen un período de 10 años, prorrogables por períodos de otros 10 años indefinidamente por mutuo acuerdo de las partes. En el caso del Grupo de **Servicios 3-Línea Urquiza**, SBASE, el período es de 20 años.
- el Estado retiene la propiedad del material rodante, la infraestructura y las instalaciones fijas en general, que fueron cedidas al operador quien tomó a su cargo la totalidad de las actividades ferroviarias desde la comercialización y venta de boletos hasta el mantenimiento del conjunto de los bienes.

- el Estado define las tarifas máximas a ser cobradas, las frecuencias mínimas de cada corredor (en términos de coches/hora para cada franja horaria del día, para cada uno de los 10 años de la concesión) y las condiciones de calidad de servicio en cada uno de ellos (porcentaje mínimo de trenes circulados sobre el total programado y porcentaje máximo de trenes cancelados). Si el operador mejora o alcanza los estándares definidos por el gobierno en cuanto a calidad de servicio puede lograr, de manera automática, incrementos tarifarios sobre los niveles autorizados, como premio al desempeño. El no cumplimiento de los estándares por parte de los operadores implica penalidades financieras.
- los concesionarios tienen libertad para negociar nuevas condiciones de trabajo, que flexibilicen las prácticas laborales aumentando la productividad. Los concesionarios definen el número de agentes a emplear en cada grupo de servicios a conceder. El personal excedente puede ser incluido en planes de retiros voluntarios, a cargo del gobierno, parcialmente financiados con recursos provenientes de organismos internacionales de financiamiento.
- el Estado define, para el primer período de concesiones de 10 años, un plan de inversiones para cada una de las líneas a ser concesionadas, que prevén la rehabilitación de la infraestructura, del material rodante y el resto de las instalaciones fijas. Cada concesionario puede, de considerarlo conveniente, agregar otras inversiones adicionales a su cargo, las que se financiarían con los ahorros en los costos operativos que éstas generarán.
- cada grupo empresario debe contar con un operador ferroviario extranjero responsable técnicamente por las operaciones.
- en sus respectivas propuestas como oferente cada grupo empresario, además de elaborar un Plan Empresario o Plan de Negocios para ser aplicado a lo largo de la concesión (y que abarca todas las áreas empresarias –Comercialización, Operaciones, Mecánicas, Vía y Obra, Señalamiento y Comunicaciones, Recursos Humanos, etc.) debe definir, para cada uno de los 10 años de la concesión, el resultado de su plan de explotación. El resultado de la cuenta explotación (que debe incluir el beneficio empresario) puede ser positivo, en cuyo caso el concesionario estará dispuesto a pagar un canon al gobierno para operar el sistema o negativo, en cuyo caso requerirá un subsidio del gobierno. Adicionalmente, cualquiera sea el resultado de la cuenta explotación, cada grupo empresario deberá cotizar el monto requerido para ejecutar el plan de inversiones definido previamente por el gobierno e incluido en los pliegos licitatorios (un total de alrededor de 150 proyectos de inversión para el conjunto de los 7 grupos de servicios en que se subdividió la licitación). Como resultado final, cada grupo oferente debe estimar un monto de canon ofrecido o

subsidio requerido por año, que surge del resultado de su cuenta de explotación y del monto requerido para ejecutar el plan de inversiones.

- resultó ganador del proceso licitatorio (uno por cada uno de los 7 grupos de servicios) aquel oferente que ofreció el mayor canon o requiere el menor subsidio, medido como Valor Presente de los pagos a ser realizados por el Estado año a año, a lo largo del período de la concesión (a una tasa de descuento del 12%, representativa del costo de endeudamiento a largo plazo de la economía argentina a fines de 1991, momento en que se efectuó el llamado a concurso).

En el año 1993 por Resolución 792/93 del M.E.Y O.S.P se crea la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (U.C.P.R.F.), que tiene como misión la fiscalización y control de las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Las privatizaciones fueron las siguientes:

- **Metrovías S.A.:** S.B.A.S.E. y la Línea Urquiza de F. Lacroze a Gral. Lemos – **Decreto 2608 del 22/12/93**
- **Trenes de Buenos Aires S.A.:** Línea Mitre (Retiro/Tigre, Victoria/Capilla del Señor, Retiro/Bme. Mitre, Retiro/J. L. Suárez/Zarate) y Línea Sarmiento (Once/Mercedes y Merlo/Lobos) **Decreto 730 del 23/5/95**
- **Transportes Metropolitanos General San Martín S.A.:** Línea San Martín de Retiro a Pilar **Decreto 479 del 28/3/94**
- **Transportes Metropolitanos General Roca S.A.:** Ramales: Constitución/Temperley/Cañuelas, Temperley/Haedo, Temperley/A. Korn, Temperley/Villa Elisa, Avellaneda/La Plata y Berazategui/Bosques **Decreto 2333 del 28/12/94**
- **Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A.:** Ramales: Buenos Aires/González Catán y Puente Alsina/Marinos del Crucero Gral. Belgrano - **Decreto 594 del 22/4/94**
- **Ferrovias S.A.C.:** Línea Belgrano de Retiro a Villa Rosa. **Decreto 430 del 2/3/94.**

En el año 1996 se crea por Decreto N° 660/96 la Comisión Nacional de Regulación del Transporte C.N.R.T. que tiene como misión: concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de las actividades desarrolladas por los operadores de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas, así como en la protección de los derechos de los usuarios.

En lo que respecta al transporte ferroviario, la CNRT tiene las siguientes funciones básicas:

- Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano e interurbano de pasajeros y de cargas.
- Controlar la cantidad y calidad de la oferta de servicios.
- Fiscalizar la ejecución de los Programas de mantenimiento de estaciones y coches.
- Controlar el cumplimiento del Programa de Inversiones acordado en los contratos de concesión.
- Intervenir en la investigación de accidentes.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad ferroviaria.

En el año 2000 se fusionan los organismos: Ente Nacional de Administración de Ferrovios y la Dirección Nacional de Bienes del Estado, y por Decreto 443/2000 se crea el Organismo Nacional de Administración de Bienes - ONABE-, cuya función es administrar y disponer de los bienes desafectados no concesionados del sistema ferroviario de transporte de personas y/o carga y de los bienes del Estado Nacional declarados innecesarios.

De esta forma llegamos al año 2001 en el que se produce la caída del gobierno del Dr. De La Rúa y se da la crisis económica. Es así que en el año 2002 se lo conoce como el año de la emergencia, con lo cual el Gobierno tomó, entre otras, las siguientes acciones:

- La Ley 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Autorizando al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar los contratos de obras y servicios públicos concesionados.
- El DNU N° 2075 del 16 de octubre de 2002 declaró el estado de emergencia de la prestación de los contratos de concesión del Sistema Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo del AMBA.
- Como consecuencia de estas normas se suspendió cualquier incremento tarifario contractualmente previsto para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 para preservar a los sectores socioeconómicos de menores recursos.
- Res 115 del Ministerio de la Producción aprueba las Bases de los Programas de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables para las empresas concesionarias del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA a realizarse en los años 2003, 2004 y 2005.

En el año 2003 se dan los controles, para lo cual se toman las siguientes acciones:

- El 13 de febrero, el Jefe de Gabinete dispone por Res N° 21 que el personal de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS realice tareas de supervisión y verificación en todas las líneas de transporte ferroviario de pasajeros de superficie del AMBA. Se consideró esencialmente, la seguridad, regularidad, frecuencia y confort mínimo en la prestación del servicio.
- El 17 de febrero el Ministro de la Producción por Res N° 59 dispone la realización de Auditorías a las mismas empresas.
- El Decreto N° 311 del 3 de julio de 2003 crea la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS en el ámbito de los MINISTERIOS DE ECONOMIA Y PRODUCCION y DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

En el año 2004 comienzan las rescisiones y se presenta el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias. Por Decreto N° 798 del 23 de junio se rescinde el Contrato de Concesión con la empresa TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL SAN MARTIN S.A. y por Res N° 408 de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del 24 de junio se conformó la UNIDAD DE GESTION OPERATIVA, para asumir la operación de emergencia del correspondiente servicio ferroviario integrada por METROVIAS S.A., FERROVIAS SAC. y TRENES DE BUENOS AIRES S.A. También, el 7 de julio de 2004, la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y la Empresa FERROSUR ROCA SOCIEDAD ANONIMA suscribieron una "CARTA DE ENTENDIMIENTO", conteniendo las bases y términos para la adecuación del CONTRATO DE CONCESION. Ese mismo año por Decreto N° 1261 del 27 de septiembre, el ESTADO NACIONAL anuncia que reasume la prestación de los servicios interjurisdiccionales de pasajeros, derogando el Decreto N° 1168 de fecha 10 de julio de 1992 con el objeto de recuperar y desarrollar el modo ferroviario. Por último en el 2004 se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional con el propósito de arbitrar una solución para el servicio ferroviario concesionado a la empresa BELGRANO CARGAS S.A. (Resolución N° 454 del 19 de agosto del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS)

Por Decreto N° 1683 del 28 de diciembre de 2005 se aprobó el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes a fin de:

- garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido, cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales,
- fortalecer y desarrollar el Programa de Obras del Sistema Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo del AMBA.

Por decreto 446 del 20 de abril de 2006 se declara en estado de emergencia la prestación del servicio ferroviario de transporte de cargas y pasajeros a cargo del BELGRANO CARGAS. El 20 de julio se firmó entre la SECRETARIA DE TRANSPORTE y el MINISTERIO de TRANSPORTES, DE INFRAESTRUCTURA, DE TURISMO Y DEL MAR, de la REPUBLICA FRANCESA, un Acuerdo Administrativo con el objeto de establecer la colaboración entre ambas naciones en materia ferroviaria y el 20 de octubre la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y las empresas AMERICA LATINA LOGISTICA CENTRAL SA y AMERICA LATINA LOGISTICA MESOPOTAMICA SA suscribieron una CARTA DE ENTENDIMIENTO conteniendo las bases y términos consensuados para la adecuación del CONTRATO DE CONCESION.

De esta forma llegamos al año 2007 que es el año del REORDENAMIENTO, en este año Comenzó a operar el Tranvía del Este (en la zona de Puerto Madero). El 8 de febrero, el ESTADO NACIONAL y la Provincia de BUENOS AIRES, suscribieron un Convenio con el fin de iniciar el proceso de retransferencia de los servicios ferroviarios. Por Decretos Nº 591 y Nº 592 del 22 de mayo se rescindieron los Contratos de Concesión con las Empresas TMR S.A. y TMBS S.A.

El 19 de junio de 2007 se preadjudica la Ejecución de la Obra Electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento y comunicaciones y provisión de material rodante para el servicio ferroviario de Alta Velocidad en el corredor ferroviario BUENOS AIRES – ROSARIO – CORDOBA.

La Ley Nº 26.352 introduce el concepto de separación horizontal del sistema ferroviario, diferenciando:

- la gestión de la infraestructura ferroviaria.
- la operación de los servicios de transporte de pasajeros y de cargas.

Dicha Ley también crea dos Sociedades del Estado, bajo el régimen de la Ley Nº 20.705

- La ADMINISTRACION DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E. a cargo de la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes.
- La OPERADORA FERROVIARIA S.E. a cargo de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

En el año 2008 tenemos que el REORDENAMIENTO cuenta con:

- Decreto 752 del 7 de mayo aprueba los Estatutos de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. y de la Operadora Ferroviaria S.E.
- Por Resolución N° 401 del 19 de junio de 2008 se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional con financiamiento para la contratación de la formulación integral del anteproyecto, propuesta de desarrollo y ejecución de la obra "Electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento, comunicaciones y provisión de material rodante para el servicio ferroviario de la Línea Roca".

LINEA SAN MARTIN

Desde el antaño se tenía la idea de que las vías férreas traspusieran la Cordillera de los Andes y de esta forma unir los dos Océanos. Esto comienza cuando se trata de convertir en Trasandino al Ferrocarril del Oeste de Buenos Aires. Este proyecto queda en el olvido, pero sí existía la necesidad de comunicarse con la región de Cuyo. Es por eso que en el año 1867, antes de que finalizara la construcción del Ferrocarril Central argentino, el Gobierno Nacional mandó a realizar estudios de factibilidad para construir el tendido de una línea férrea que uniera Río IV y Villa María (ambas localidades ubicadas en la provincia de Córdoba) con Villa Mercedes (ubicada en la provincia de San Luis), y una prolongación a las provincias de San Juan y Mendoza. Así nace el Ferrocarril Andino.

Los trabajos financiados por el Estado Nacional le son asignados a la empresa Juan Simmons, y los mismos comienzan en los albores del año 1870.

La inauguración y apertura al público de la primera etapa hasta Río IV fue en octubre de 1873. En 1875 se realizó la inauguración hasta Villa Mercedes.

En el año 1882 se inaugura el tramo que va de Villa Mercedes a la capital de San Luis, llegando a las ciudades de Mendoza y San Juan en 1885.

De esta forma las tres provincias cuyanas quedaban unidas entre si y también con la ciudad de Rosario por medio de un empalme que este ferrocarril tenía en Villa María con el Ferrocarril Central Argentino.

En el año 1882, en Londres se creaba la compañía Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico. La primera etapa unía las localidades de Mercedes y Chacabuco (provincia de Buenos Aires), esta sección fue habilitada en marzo de 1885, y la sección hasta Villa Mercedes se inauguró en octubre de 1886. En 1888, se extendió el ramal de Mercedes a Palermo.

Cabe acotar que este ferrocarril utilizaba las vías del F. C. Norte para llegar hasta la estación Central.

En 1887 se crea la compañía de Ferrocarril Gran Oeste Argentino con Capitales Británicos, a la cual el Estado Nacional le transfiere las secciones entre Villa Mercedes, San Luis, San Juan y Mendoza que pertenecían al Ferrocarril Andino, la que mas adelante (20 años) pasaría a integrar la red del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico.

A fines de siglo XIX se incendia y se cierra la estación Central. Es por eso que a principios de siglo este ferrocarril se ubicaría en Retiro, donde actualmente tiene punta de rieles. Esta estación hasta nuestros días siempre fue provisoria, debido a que se tenía la idea de juntar al Ferrocarril San Martín y al Mitre bajo un mismo techo en la estación Retiro.

En el año 1940 con la nacionalización de los ferrocarriles, esta línea pasaría a llamarse Ferrocarril Nacional general San Martín, hasta el año 1993. En ese año los ferrocarriles son privatizados y en el año 1994 el Estado Argentino le da la concesión al Metropolitano y pasa a llamarse Ferrocarril Metropolitano General San Martín.

En el 2005 el Estado Nacional ordena la creación de la UGOFE (Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia) para operar la Línea San Martín, hasta que se licite nuevamente.

CAPITULO 2: CANTIDAD DE PASAJEROS TRANSPORTADOS. EVOLUCIÓN Y CAUSAS.

EMERGENCIA VIAL EN BUENOS AIRES

Mientras se redacta este capítulo (mayo de 2008), los diarios de Buenos Aires se hacen eco de las negociaciones que el gobierno porteño realiza con la oposición para declarar la emergencia vial en el distrito por el plazo de un año. Mientras tanto, llamó a licitación para transformar en peatonales 22 cuadras del microcentro.

Al mismo tiempo se están realizando las obras para la reimplantación y ampliación de carriles exclusivos para el transporte público; contracarriles en avenidas; paradas de colectivos cada 400 metros; retiro de 1500 espacios para estacionar en arterias del macro y microcentro y licitación de la construcción de once playas de estacionamiento en distintos puntos de la Ciudad.

Como parte de la campaña de las empresas de colectivos para lograr consolidar los carriles exclusivos, las unidades llevan en sus laterales una leyenda: “72 personas = 60 autos; 72 personas = 1 colectivo”, augurando un mejor servicio si disminuyen los tiempos de viaje.⁴

Según datos del gobierno de la ciudad, ingresan diariamente 1.200.000 autos que se suman a los 500.000 radicados en su jurisdicción. Sólo el Acceso Norte aporta 300.000, saturando en horas pico las avenidas General Paz, el par Av Lugones – Av. Cantilo y sus continuaciones hacia y desde el centro porteño (por ej.: la Autopista Illia).

El objetivo es desalentar el ingreso de automóviles y se verá complementado con un aumento de los controles mediante la designación de más personal en el Cuerpo de Agentes de Tránsito, un endurecimiento en la aplicación de multas por infracciones y un aumento del valor de los peajes en horas pico.

Medidas de este tenor ya fueron consideradas o tomadas a través del tiempo. El problema del tránsito en la Ciudad de Buenos Aires y de manera extensiva en el Gran Buenos Aires no es nuevo, y hoy se ve agravado por cuestiones relacionadas con la recuperación económica que trajo aparejado el crecimiento del parque automotor, la reducción de playas de estacionamiento, en cuyo emplazamiento se construyeron edificios, y la insuficiencia de la cantidad y calidad de los servicios de transporte público que dificultan una mayor eficiencia en el traslado de personas.

⁴ Infobae. 21-05-2008

Este último aspecto es el que abordaremos, intentando reflexionar sobre algunas de las causas que dificultaron o impidieron el uso masivo del transporte público en el Aglomerado Gran Buenos Aires, particularmente el ferrocarril, en los últimos años.

Es necesario también preguntarse ¿cuáles son las motivaciones que hacen que una persona opte por uno u otro medio de transporte para trasladarse de un punto geográfico a otro? El nivel económico del pasajero, la rapidez del viaje, la confiabilidad, el confort, la seguridad (en cuanto al delito), la tarifa, son sólo algunas de las razones que podrían justificar el uso de un medio de transporte en particular cuando existen alternativas.

IMPACTO DE LAS CONCESIONES FERROVIARIAS EN LA CANTIDAD DE PASAJEROS TRANSPORTADOS.

Desde la frase pronunciada por Carlos Menem a fines de 1989 “ramal que para ramal que cierra” hasta el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Nº 1261 del 27 de setiembre de 2004 que fue acompañado del slogan “vuelve el tren”, transcurrieron 15 años. En el medio, se concesionaron las seis líneas (siete con la división en dos de la Línea Belgrano) ferroviarias de pasajeros de la Región Metropolitana y, culminando el lapso, se rescindieron las concesiones de las líneas San Martín, Roca y Belgrano Sur.

Cuando a partir de 1994 el Estado Nacional concesionó los ferrocarriles metropolitanos, quedó establecido, según se expresa en los propios contratos que: ...”El Concedente espera que los Concesionarios privados empleen modernas técnicas de gestión para mejorar la eficiencia y la calidad de los Ferrocarriles Metropolitanos. Esto, a su vez, inducirá una mayor demanda de servicios que se traducirá en una mayor cantidad de pasajeros transportados”.....“El objetivo por el cual, tanto el Gobierno como el Concesionario están comprometidos, es el de desarrollar un mejor sistema de transporte ferroviario de pasajeros urbanos destinado a desalentar la utilización del automóvil particular, disminuir la congestión en el tránsito y mejorar el medio ambiente, la economía y la movilidad en el Area Metropolitana de Buenos Aires.”

Como puede observarse, entre las causas que motivan al gobierno porteño a requerir hoy la declaración de emergencia vial y los principios establecidos en los contratos de concesiones ferroviarias hace 15 años existe la clara identificación de un mismo y subsistente problema.

Con datos obtenidos de la página web de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y la ayuda del gráfico de la Pág. 4, veremos cómo fue variando la cantidad de pasajeros transportados desde el inicio de las concesiones y hasta el año 2005.

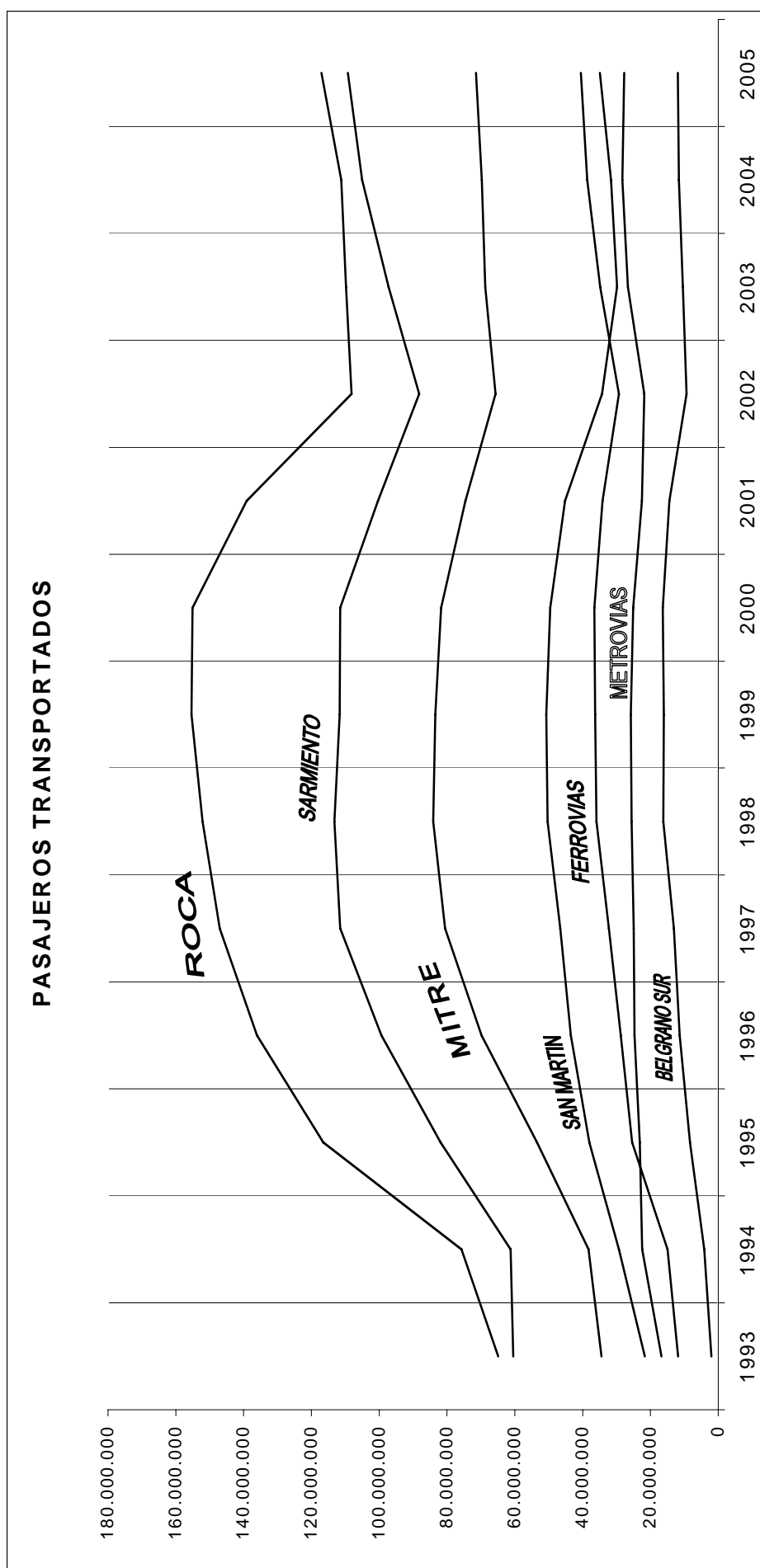
Entre principios de 1994 y mediados de 1995 los concesionarios toman posesión de los 7 grupos en que se dividieron las concesiones. En el gráfico puede observarse cómo en

los tramos 1993 -1994 y 1994 –1995 las curvas representativas de los pasajeros transportados son positivas, teniendo notorios quiebres crecientes las correspondientes a las líneas Roca, Sarmiento, Mitre y Belgrano Norte (Ferrovías). Se destaca el explosivo crecimiento de la Línea Roca que en 1996 transportó más de 136 millones de pasajeros, superando en 110% la cantidad transportada en 1993.

Una curiosidad se presenta entre los concesionarios Ferrovías y Metrovías. Previo al inicio de las concesiones, que se producen casi al mismo tiempo, la ex Línea Urquiza transportaba 16.8 millones de pasajeros/año y la ex Línea Belgrano Norte (Ferrovías) 11.8 millones; en 1995 totalizaron 23.2 millones y 25.4 millones respectivamente, es decir que quien transportaba menos relativamente pasó a transportar más, lo cual puede observarse en el cruce de sus respectivas curvas que se produce al inicio de 1995. La explicación es que la Línea Urquiza es, tal vez, la que menos sufrió el deterioro de su infraestructura y material rodante previo a las concesiones y por tanto el inicio de éstas no tuvo un gran impacto, manteniéndose una cantidad de pasajeros transportados bastante estable como puede verse en la curva muy horizontal en todo el período bajo análisis. Lo propio podríamos decir del ramal Retiro – Tigre de la Línea Mitre, aunque no puede observarse en el gráfico porque las cantidades son agregadas e incluyen los tres ramales de la Línea (Tigre, José León Suárez y Bme. Mitre).

Hasta el período 1997 – 1998, aunque con variaciones, todas las concesiones crecen en la cantidad de pasajeros transportados. Pero en el tramo 1998 – 1999 se produce un quiebre y tendencia al amesetamiento que, a partir del año 2000 se transforma en brusco descenso. Coinciden estos períodos con el declive económico del país iniciado en 1998 y que nos deposita en la crisis de fines de 2001.

A mediados de 2002 y coincidentemente con los índices de recuperación y crecimiento que empezaban a observarse en la economía, nuevamente las curvas de pasajeros transportados vuelven a ser positivas, con una sola excepción, la Línea San Martín operada por Transportes Metropolitanos S.A., cuya curva continúa en descenso en el período 2002-2003 y es “cruzada” por la curva ascendente correspondiente a Ferrovías. Esta situación de la Línea San Martín responde a particularidades que derivaron, en 2004, en la rescisión de la concesión, las cuales veremos en el próximo punto por separado.



LÍNEA SAN MARTÍN

La Línea San Martín, cuya historia ya ha sido relatada en el Capítulo I fue diseñada con una infraestructura de vía de trocha ancha y de configuración cuádruple en varios tramos de su recorrido entre las terminales de Retiro y José C. Paz – Pilar: Tiene un potencial ideal para incrementar considerablemente la cantidad de formaciones que circulan actualmente y para prestar servicios rápidos y semirrápidos que satisfagan la demanda de transporte actual e “inducida”. Utilizamos el término “inducida” para reflejar la situación que puede observarse en los últimos años en el transporte ferroviario: cuantos más servicios se ponen a disposición del público o más se mejora la calidad, más aumenta la demanda. El ejemplo clásico es la Línea Sarmiento, teniendo que recurrir a coches de dos pisos para intentar mejorar la satisfacción de una demanda continuamente creciente.

El transporte de pasajeros por ferrocarril es apreciado en el mundo por su rapidez, seguridad, baja contaminación ambiental y eficiente uso de los recursos energéticos. En nuestro país, un modo erróneo y parcial de analizar los costos del transporte ferroviario y automotor aportó elementos para la destrucción del primero. Mientras el ferrocarril debe internalizar el costo de mantenimiento de su infraestructura, los camiones y ómnibus, cada vez de mayor porte, transitan por “vías” (calles y rutas) a las cuales deterioran y destruyen, sin tener que pagar proporcionalmente por ello. Tampoco se carga a los costos del transporte automotor la mayor contaminación ambiental que genera, el consumo de recursos energéticos no renovables y la creciente cantidad de accidentes en los caminos. Pero al ciudadano común representado en el imaginario colectivo por “Doña Rosa” (una señora de barrio), se le dijo durante años que a un transporte deficitario y subsidiado como el ferrocarril había que venderlo o cerrarlo.

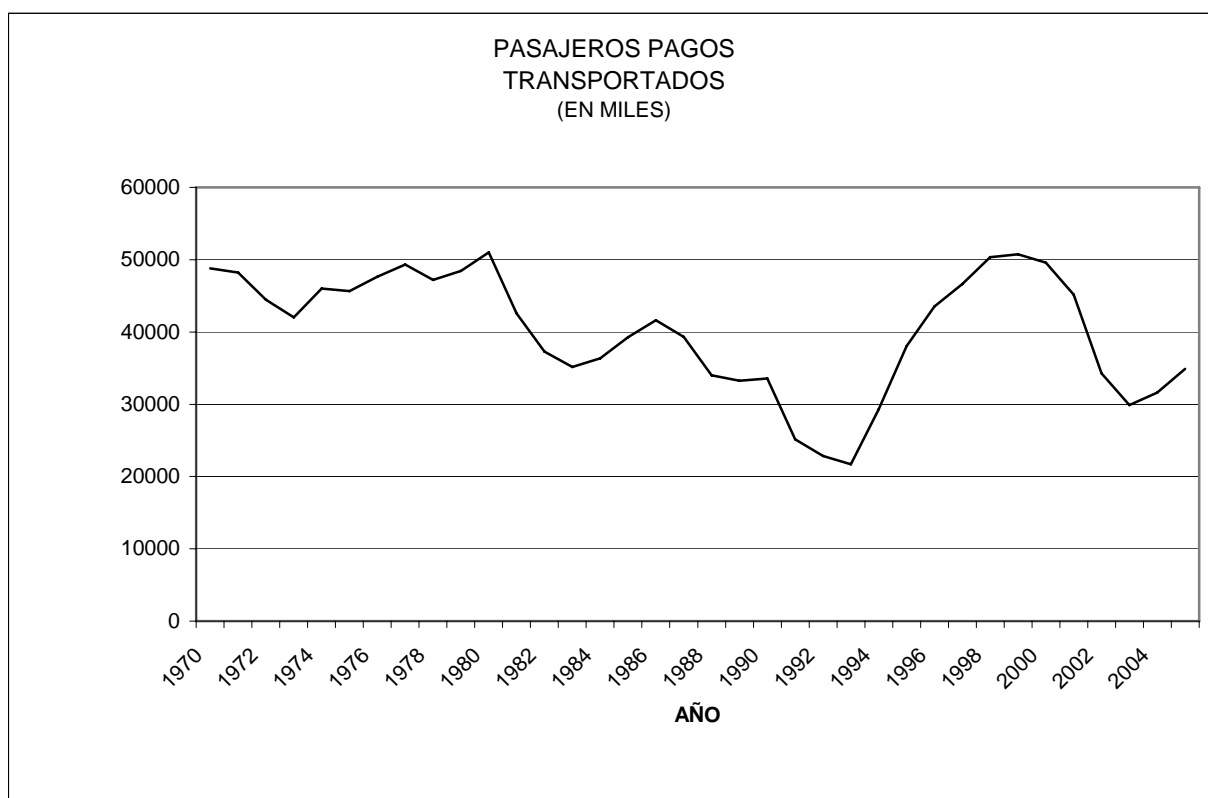
PASAJEROS TRANSPORTADOS

La Línea San Martín, comenzó a ser administrada y operada por Transportes Metropolitanos Línea San Martín S.A. el 1º de abril de 1994. Transportó entre 1970 y 2005 un promedio anual de 40.1 millones de pasajeros, con picos en 1980 y 1999 de 51.0 y 50.7 millones respectivamente y descensos hasta los 21.7 millones de 1993, bajo el efecto de la época del “ramal que para ramal que cierra” que propició el advenimiento de las concesiones. Para una interpretación más clara de la evolución de estos valores, en la página siguiente construimos un gráfico a partir de datos de la CNRT.

No obstante, y aunque no es el menor valor de pasajeros transportados, la más notoria es la cifra de 2003, con 29.9 millones, ya que se produce mientras en el resto de las líneas aumentaba la cantidad de pasajeros. La línea San Martín marcó un descenso del 13% respecto de 2002, mientras la línea Belgrano Norte creció el 19%, Urquiza el 22 % y Sarmiento el 10%.

¿Cómo se explica esto? Comenzando por indicar que la línea Roca, en el mismo período, sólo creció el 1.5% y que, junto con las líneas San Martín y Belgrano Sur fueron las tres concesionadas a Transportes Metropolitanos S.A.

Para la evolución de la cantidad de pasajeros transportados por la Línea San Martín aparecen, desde el inicio de la concesión, graves razones particulares respecto de las demás concesiones que no se explican solamente por las cambiantes situaciones políticas y económicas del país sino que además influyó notablemente la mala calidad de la administración del concesionario. Aunque la grave situación político-económica por la que atravesó la Argentina en 2201-2002 involucró a todo el sistema como lo demuestran declaraciones del entonces presidente Eduardo Duhalde. “Ayer, el presidente Duhalde afirmó que es calamitoso el estado en que se encuentra el sistema ferroviario” y advirtió que podrían corresponderles responsabilidades administrativas y penales a los concesionarios por la forma en que han manejado los bienes el Estado”.⁵



⁵ Clarín, 23 de febrero de 2003, bajo el título: “Duhalde define sanciones a los concesionarios de trenes”, luego de recibir informes sobre inspecciones realizadas de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Ministerio de la Producción

CANTIDAD DE PASAJEROS PAGOS TRANSPORTADOS POR AÑO (en miles)

AÑO	CANTID.	AÑO	CANTID.	AÑO	CANTID.	AÑO	CANTID.
1970	48.792	1979	48.463	1988	34.017	1997	46.628
1971	48.204	1980	51.016	1989	33.237	1998	50.366
1972	44.449	1981	42.573	1990	33.579	1999	50.747
1973	42.001	1982	37.300	1991	25.157	2000	49.592
1974	46.007	1983	35.153	1992	22.841	2001	45.178
1975	45.635	1984	36.339	1993	21.679	2002	34.272
1976	47.667	1985	39.277	1994	29.327	2003	29.870
1977	49.308	1986	41.641	1995	38.034	2004	31.636
1978	47.200	1987	39.335	1996	43.513	2005	34.912

En efecto, desde 2002 el deterioro del material rodante de la Línea San Martín se hizo más notorio. Las ventanillas y parasoles de los coches construidos originalmente con aluminio fueron desapareciendo y las formaciones circulaban con ventanillas faltantes. A ello se sumó un déficit creciente de locomotoras disponibles reduciendo el servicio a prestaciones mínimas, reviviendo situaciones similares a las que precedieron inmediatamente a las concesiones (1992-1993) y que éstas venían a resolver. El vandalismo fue creciente y proporcional a la disminución de pasajeros, la evasión de pasajes, la falta de higiene en trenes y estaciones, la inseguridad ante el delito y la escasez de controles por parte del Concesionario llegaron a extremos insostenibles. Transportes Metropolitanos denunció el robo de 12.000 ventanillas en sus tres líneas. En febrero de 2002 el concesionario manifestó haber repuesto 5.500 ventanillas, reemplazando las anteriores por otras denominadas “antivandálicas” (hoy aún pueden verse en distintas formaciones) En realidad, estas ventanillas son de chapa de hierro de muy inferior calidad que las anteriores y el fin de impedir el ingreso del viento y el agua lo cumplen parcialmente. Sin hablar de los parasoles que complementaban a las ventanillas originales, que nunca fueron repuestos.

Con estas medidas se comenzó a solucionar el déficit de material rodante (los coches), pero se incrementó el declive del parque de locomotoras que fue crucial en la disminución del servicio. De una frecuencia insuficiente posibilitada por aproximadamente 16 formaciones en el servicio Retiro – Pilar se pasó a poco más de la mitad.

EMBARGO DE LOCOMOTORAS

En 1996, Metropolitano arribó a un acuerdo con la Railway Leasing Argentina (una firma del grupo japonés Mitsui) para la adquisición mediante leasing de 15 locomotoras General Motors. Los puntos principales del convenio giraron en torno a: la provisión de 5 máquinas G22 de trocha angosta para la línea Belgrano Sur y la cesión de 10 locomotoras GT 22 de trocha ancha para las líneas Roca y San Martín.

En contraprestación, Metropolitano abonaría una cuota mensual de 600.000 dólares durante 7 años que se cubriría con la afectación de un porcentaje de la venta diaria de boletos. A fines de 2002 y ante una demanda promovida por la Railway Leasing Argentina por incumplimiento de contrato, el juez comercial Juan José Dieuzeide dispuso el secuestro de 15 locomotoras diésel de los ferrocarriles Roca, San Martín y Belgrano Sur. Inicialmente, las autoridades de Metropolitano informaron que de materializarse el embargo solamente se podrían operar 130 de los 162 trenes diarios que parten desde Retiro y Pilar.⁶ Pero las locomotoras fueron embargadas, la reducción del servicio fue aún mayor de lo previsto y los sufridos pasajeros que ingresaban o partían de Retiro podían observar, en los depósitos aledaños, a las locomotoras General Motors GT 22, las más modernas y potentes de las que disponía Metropolitano, detenidas por resolución judicial.

ACCIDENTES

Un correlato del mal servicio prestado debido a las condiciones descriptas fueron los accidentes, como consecuencia de que los pasajeros para poder viajar se trasladan en los estribos, fuelles entre coches, techos y laterales de las locomotoras, poniendo en constante riesgo su vida. En la mayoría de los accidentes los pasajeros caen directamente de las formaciones o golpean contra puentes e instalaciones de la zona de vía.

RESCISION DE LA CONCESION

Ante estas y otras anomalías, por Decreto N° 798/2004 el Poder Ejecutivo Nacional determina la rescisión del contrato de concesión. Entre sus considerandos establece:..... “Que, asimismo, como es de público conocimiento, se han detectado graves y reiterados incumplimientos del concesionario mencionado en lo que hace a la prestación del servicio, puntualidad, confort, oferta de servicios y mantenimiento del material rodante y tractivo, que afectan severamente la ejecución del referido servicio en condiciones adecuadas a las necesidades actuales de los usuarios, como así también las condiciones de seguridad, tanto para los pasajeros transportados como para terceros,”

“Que es dable destacar a modo de referencia, que a la fecha se encuentra en servicio solamente el VEINTE POR CIENTO (20%) del material tractivo entregado en concesión.”⁷

La jueza de primera instancia, Claudia Rodríguez Vidal dictó una medida cautelar dejando sin efecto la caducidad de la concesión, ante un reclamo interpuesto por su titular, el empresario Sergio Taselli. Mientras tanto, el juez comercial Juan José Dieuzeide embargó la recaudación

⁶ Clarín, 29 de diciembre de 2002. “Por un embargo quedan trenes sin locomotoras”

⁷ www.infoleg.gov.ar

obtenida por Transporte Metropolitano, tanto en la línea San Martín como en la Roca y Belgrano Sur como corolario de la demanda promovida por la Railway Leasing Argentina. Finalmente, el 26 de diciembre de 2004, la Cámara en lo Contencioso Administrativo, confirmó otro fallo de primera instancia y ratificó la validez del Decreto N° 798/2004.⁸

Volviendo a visualizar el último gráfico, se puede ratificar la caída abrupta en la cantidad de pasajeros transportados hasta la cifra de 29.8 millones correspondiente a 2003, sólo equiparable, durante el período de concesión, al momento de su inicio en 1994.

TARIFAS

Retomando uno de los cuestionamientos realizados al comienzo del capítulo acerca de las motivaciones que hacen a una persona optar por uno u otro medio de transporte para trasladarse de un punto geográfico a otro, en el caso que nos ocupa y como demostraremos a continuación, no es la tarifa la que hace que un usuario no elija el ferrocarril.

La Concesión de la Línea San Martín comenzó, el 1º de abril de 1994, con una tarifa del boleto mínimo de \$0.28. En octubre de 1996 pasó a \$0.35. En julio de 2001 tuvo un aumento del 28.5%, pasando a costar \$0.45 y desde el 1º de enero de 2008: \$0.60. Para las demás líneas las variaciones son similares.

Mientras tanto los colectivos pasaron de un boleto mínimo de \$ 0.55 a \$0.65 en enero de 1998, a \$0.75 en 2001 y a \$0.90 en 2008.

Los trenes subterráneos concesionados a Metrovías comenzaron con un cospel de \$0.45 en 1994. En setiembre de 1996 el cospel pasó a costar \$0.50 y el viaje se incrementó el 9 de enero de 1998 hasta \$0.55. Luego, en 1999 llegó a \$0.60 y a \$0.70 en 2001. Finalmente, desde enero de 2008 cuesta \$0.90.

Las tarifas mínimas indicadas para los colectivos, si bien son las correspondientes para el transporte colectivo con cabecera en la Ciudad de Buenos, son válidas dentro de la Ciudad. Traspasada la Av. General Paz o el Riachuelo la historia es otra y se incrementan las tarifas aunque se mantengan los Km. recorridos para las secciones.

No obstante, no es necesario realizar ningún análisis comparativo para afirmar que las tarifas ferroviarias en los últimos quince años siempre estuvieron por debajo de las correspondientes al transporte en colectivo o en tren subterráneo, con lo cual, ningún consumidor dejará de optar por el tren porque la tarifa no sea competitiva.

OTRAS CAUSAS

Además, descartemos también que alguien no quiera trasladarse en tren porque este no sea el medio más veloz. Obviamente, en trayectos comparables, un transporte lineal y con vía

⁸ La Nación, 27 de diciembre 2004

(ruta) propia, que tiene prioridad de paso respecto del resto del transporte terrestre, llegará más rápido a destino. Entonces, una conclusión sencilla, hasta ahora, es que, en el Gran Buenos Aires, transportarse en tren es más barato y más veloz.

¿Y es confiable y seguro? Es decir, el pasajero se puede transportar de acuerdo con la frecuencia, según un horario preestablecidos y sin que corran riesgos su integridad física y sus pertenencias. Por lo que relatamos sobre la Línea San Martín la respuesta es negativa para varios años de la concesión: reducción de frecuencia, incumplimiento de horarios, acciones delictivas, etc.

La falta de higiene y el hacinamiento transformaron también a este medio en sumamente inconfortable y también lo convirtieron en el transporte de los más pobres, ya que para éstos las alternativas posibles para trasladarse son más onerosas o inalcanzables, como el acceso a un vehículo particular, un viaje en “charter” o aún en colectivo.

Veamos un ejemplo de medios de transporte alternativo en un viaje entre Pilar y Palermo, estaciones de la Línea San Martín, sus costos y duración del viaje:

MEDIO	COSTO (\$)	TIEMPO(min)	OBSERVACION
Línea San Martín	1.50	90	Servicio normal
Línea San Martín	1.50	75	Servicio semirápido
Ómnibus Línea 57	4.50	120	Servicio común
Pilar Express	6.50	90	Servicio diferencial de la Línea 57
Charter	12.00	80	
Automóvil	40.00	80	No incluye estacionamiento en la ciudad
Remis	110.00	80	

Ante cifras tan elocuentes, ¿cuántos pasajeros más abordarían el tren si el servicio lo permitiese, es decir si fuese confiable, limpio y seguro? ¿Cuántos estarían dispuestos a pagar tarifas diferenciales para transportarse sobre las vías y no sobre las autopistas y calles? Aun duplicando o triplicando el valor actual del pasaje en tren, este medio sería el elegido por quien dispone de excedentes para viajar. Y al ahorro neto por viaje debemos agregar el ahorro en combustible, la saturación en los peajes, los embotellamientos en la ciudad, los consecuentes accidentes, la contaminación ambiental y la pérdida de tiempo que podría ser destinado a la producción y al ocio, por citar sólo algunos factores que exceden el análisis para un individuo en particular, y cuya solución se transforma en beneficios netos para la sociedad en su conjunto.

Una salvedad es indispensable en este punto: no estamos planteando en absoluto y bajo ningún punto de vista que el boleto de tren tiene que encarecerse y perjudicar a los que no podrían pagarlo, sino mostrar los costos que tiene la sociedad en su conjunto por carecer de un servicio ferroviario apropiado.

Sobre la saturación de los peajes, recurramos a un medio periodístico: “Para agilizar el tránsito, la concesionaria Autopistas del Sol implementó un sistema de doble cabina de peaje: en una misma vía se atiende a dos autos en simultáneo. Así, se gana el tiempo muerto mientras está pagando el conductor del auto que va adelante.”

“La modalidad arrancó en el ramal Campana y la semana próxima se pondrá en funcionamiento en el de Pilar. Entre los dos ramales atienden el 50% del tránsito de la autopista. El sistema se usa en otros países pero en Argentina Autopistas del Sol es el primero en implementarlo, le contó a Clarín Marcelo Fernández, Jefe de Sistemas Informáticos y Calidad de la concesionaria. Los resultados fueron excelentes. La vía de doble cabina tiene un rendimiento 45% superior a la normal. Agiliza el tránsito y disminuyen las esperas”⁹.

Autopistas del Sol concluye entonces que se gana tiempo y que los resultados fueron excelentes. Ante esta aseveración podemos preguntarnos: ¿es esto eficiente para la sociedad? ¿Cuándo se sature la vía doble, se intentará con la vía de triple cabina?

En muchos puntos del Gran Buenos Aires se producen centros de transferencia entre modos de transporte, como en las estaciones ferroviarias y cabeceras de subterráneos con gran afluencia de colectivos que “distribuyen” a los pasajeros luego de haber sido transportados por caminos lineales (vías férreas).

También existen casos curiosos como el traslado de personas por la Av. Gral. Paz, anillo vial circundante de la Ciudad de Buenos Aires transformado en autopista. Un ejemplo: a las 18.00 hs de cualquier día hábil podemos observar, en las intersecciones de la Av. General Paz con las Av. Maipú, Constituyentes, San Martín y Francisco Beiró, lado provincia, a cientos de personas haciendo filas para subir a un colectivo. Allí también hacen fila, sobre la calzada las unidades de las líneas 21, 28 y 117, además de “charters” de distinta índole, tamaño y estado de conservación. Un destino común de estos vehículos es el Puente de La Noria, que comunica, por la Gral. Paz, la Ciudad de Buenos Aires con el Partido de Lomas de Zamora. Si observamos los servicios que prestan veremos que los hay normales, semi rápidos y rápidos y que su movimiento semeja a una incesante cadena. Pues bien, con un poco de humor irónico descubriremos algo irrefutable: si unimos a estos colectivos uno detrás del otro y los hacemos circular por un carril exclusivo de los 24 Km. de la Autopista General Paz, reinventaremos el tren.

Este “reinvento” quizás nos ayude a comprender la plena vigencia de un medio de transporte revalorizado hoy en el mundo.

⁹ Clarín, 12-05-2008 “Ponen más cabinas de peaje para agilizar la Panamericana”

OBJETIVOS Y RESULTADOS

Finalizando el presente Capítulo, es oportuno reiterar cuál fue uno de los objetivos de las concesiones ferroviarias expresado en los propios contratos, en el acápite Declaraciones y Principios: “El objetivo por el cual, tanto el Gobierno como el Concesionario están comprometidos, es el de desarrollar un mejor sistema de transporte ferroviario de pasajeros urbanos destinado a desalentar la utilización del automóvil particular, disminuir la congestión en el tránsito y mejorar el medio ambiente, la economía y la movilidad en el Area Metropolitana de Buenos Aires.”

Luego de haber indagado en algunos de los resultados obtenidos por la Concesión de la Línea San Martín, lamentablemente debemos concluir que absolutamente nada de ello se logró y la solicitud de declaración de “emergencia vial” de la Ciudad de Buenos Aires, con cuya mención iniciamos este Capítulo es una clara consecuencia de aquellos objetivos no cumplidos. Sin embargo, las Declaraciones y Principios expresados siguen totalmente vigentes: el transporte masivo de pasajeros y, particularmente el ferroviario y su complementación con otros medios “colectores” y “distribuidores” que realicen recorridos de aproximación hacia las estaciones de trenes de superficie y subterráneos, será el que brinde la solución al problema planteado. Nada nuevo. Esta solución, la Argentina la descubrió hace muchos años y también hace muchos años que la sigue abandonando.

CAPITULO 3: Control de la calidad de los servicios de trenes metropolitanos

En este capítulo procederemos a analizar cuales fueron las condiciones de calidad de los servicios de los ferrocarriles metropolitanos que se establecieron en los respectivos pliegos y en los contratos de concesión. Posteriormente estas condiciones fueron modificadas al decretar el PEN el Estado de Emergencia Ferroviaria con la consecuente alteración de las características del servicio a brindar.

Se presenta un detalle de los resultados de las inspecciones realizadas por personal de la Jefatura de Gabinetes de Ministros en marzo de 2003 a raíz del dictado de la Resolución JGM N° 21 de febrero de ese año.

Se analizan, además, los informes que están disponibles públicamente de la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) y de la AGN (Auditoría General de la Nación) relacionados con la eficacia, eficiencia y calidad de los controles efectuados por la CNRT sobre la calidad de los servicios brindados por los Concesionarios.

En la búsqueda de información disponible sobre calidad del servicio se consultó la página web de la CNRT donde sólo se encontró información correspondiente al mes de noviembre de 2003, la cual no es suficiente para evaluar la calidad del servicio brindada por el Concesionario.

El Índice Global de Calidad (IGC)

Los diferentes Pliegos de Condiciones Particulares (PCP) establecen que la calidad del servicio que proveerá el Concesionario se valorizará con un índice que combinará mediciones objetivas de la calidad de la oferta programada, el cumplimiento de la programación y el cumplimiento de las restantes especificaciones relativas al servicio prestado al público, debiendo considerar para su medición, los siguientes factores:

- 1.- Cantidad de coches despachados.
- 2.- Velocidad comercial (tiempo de viaje entre terminales).
- 3.- Intervalo entre trenes sucesivos.
- 4.- Cumplimiento de la cantidad de trenes programados.
- 5.- Puntualidad de los trenes corridos.

El no cumplimiento de la programación dará lugar a la aplicación de penalidades económicas, cuando el incumplimiento supere los límites aceptables que se especifican en el Pliego. Por su parte, el mejoramiento de la calidad de servicio medida por el referido índice dará lugar al estímulo por medio del reconocimiento del derecho a aplicar un incremento tarifario. Los valores límites de los parámetros que determinan la calidad mínima del servicio que deberá ofrecerse en cada uno de los años de concesión, y para las

diferentes horas de los días hábiles y no hábiles se definen en los Anexos XVI y XVII del PCP.

De acuerdo a lo previsto en el Anexo VI de Contrato de Concesión, se establece una tolerancia de cinco minutos de demora no penalizables, en la salida y arribo de los trenes.

Por otra parte se estableció el Índice Global de Calidad (IGC) de servicio que deberá computar la Autoridad de Aplicación de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{IG} = 0,20 \times \text{ICD} + 0,10 \times \text{IVC} + 0,20 \times \text{IF} + 0,25 \times \text{IC} + 0,25 \times \text{IP}$$

En donde:

ICD = Índice de coches despachados, promedio de las horas picos de los días hábiles.

IVC = Índice de velocidad comercial, valor correspondiente a la programación vigente del Concesionario.

IF = Índice de frecuencia, valor correspondiente a la programación vigente del Concesionario.

IC = Índice de cumplimiento del servicio, promedio de los valores diarios.

IP = Índice de puntualidad, promedio de los valores diarios.

El cómputo de estos Índices parciales representativos de cada uno de estos aspectos, determina la calidad global de los servicios prestados. Los índices correspondientes a un período, serán el promedio simple de los valores de cada uno de los días que para cada índice deban ser considerados y que estén incluidos en el período.

A partir del Estado de Emergencia Ferroviaria decretado por el PEN, se modificaron las características del servicio a brindar, por los establecidos en el Anexo III de la Resolución N° 115/02 – Ministerio de la Producción.

La citada norma determinó en forma taxativa la totalidad de los servicios que deben ser brindados por los Concesionarios, sin definir un nuevo Índice de Calidad de referencia a ser aplicado durante la vigencia de la emergencia. El cómputo de estos Índices parciales representativos de cada uno de estos aspectos, determina la calidad global de los servicios prestados. Los índices correspondientes a un período, serán el promedio simple de los valores de cada uno de los días que para cada índice deban ser considerados y que estén incluidos en el período.

Resulta entonces que el Índice Global de Calidad sólo es determinado como un elemento para monitorear y controlar a los Concesionarios.

Asimismo, el Decreto N° 2075/02 estableció que deben realizarse las compatibilizaciones al Régimen de Penalidades a ser aplicado en la emergencia

Para la determinación del resultado de la función polinómica indicada anteriormente es necesario precisar como se modificaron cada uno de los términos que la componen:

- Los resultados de tres miembros de la función polinómica indicada, (ICD; IC e IP); varían como consecuencia de los procedimientos de control ejecutados por la CNRT, en consecuencia: a mayor control de los servicios por el organismo, mayor precisión de los indicadores que se obtenga.
- En tanto el resultado de los dos miembros restantes de la función polinómica, (IVC e IF), permanecen constantes a partir de la definición inicial de la programación respectiva.

Asimismo, la finalidad que persigue la aplicación del Índice Global de Calidad (IGC), difiere en forma esencial, a partir de los diferentes momentos de cumplimiento de los Contratos de Concesión:

Desde la adjudicación de las Concesiones hasta la entrada en vigencia de las respectivas Addendas, el Índice era utilizado como parámetro de referencia comparándose con un valor predeterminado para cada año de cumplimiento de la concesión.

Este valor crecía con el paso de los años de la Concesión, para exigir mejor calidad en los servicios y de esta forma servir de indicador para un probable aumento o disminución de la tarifa en función al guarismo obtenido por cada Concesionario.

A partir de la entrada en vigencia de las Addendas, desaparece el motivo principal a que se hace referencia en el punto anterior, que el Índice constituya un elemento central de evaluación de la Calidad del Servicio que incida en la determinación de la tarifa; estableciendo que el Índice Global de Calidad (IGC) será parámetro de control y monitoreo de la calidad del servicio y la eficiencia del Concesionario por parte del Concedente.

Otros Componentes de la Calidad del Servicio

Se mencionan otros componentes de la calidad del servicio:

Conservación y limpieza de las estaciones y zona de vía e inmuebles en general.

El Concesionario será responsable de la limpieza de las estaciones, de los edificios, de la zona de vía y de todo otro terreno o inmueble que forme parte del Grupo de Servicios Concedido.

La limpieza de las estaciones, paradas y apeaderos y demás dependencias habilitadas al público será realizada de acuerdo con los siguientes criterios generales:

- El Concesionario dispondrá lo necesario para que el ámbito de la estación presente permanentemente un aspecto de limpieza general.

- Una vez al día se procederá al lavado de pisos de andenes, espacios y dependencias con afluencia de público, sin perjuicio de lo cual, el oportuno barrido evitará la acumulación de residuos o desperdicios. Un número adecuado de cestos o papeleros será distribuido convenientemente, observando las costumbres del público. Los baños serán lavados al menos dos veces al día, y desodorizados.
- Periódicamente, cuando sea necesario, deberán limpiarse las partes bajas y ventanas, eliminar graffitis y publicidad gráfica no autorizada, limpiar artefactos, canillas bronce y elementos en general.
- Se efectuarán las desinsectaciones y desodorizaciones necesarias.

Los terrenos de estaciones, playas y zona de vía en general serán conservados erradicando las malezas y serán mantenidos limpios retirando periódicamente los residuos provenientes de los pasajeros y de la propia actividad del Concesionario, de sus arrendatarios y subcontratistas, así como los que arrojen terceros.

El Concesionario deberá mantener los sistemas de iluminación en accesos, vestíbulos, salas de espera y andenes y proveer la iluminación en horas nocturnas, y diurnas cuando fueran necesarios. El porcentaje de luminarias funcionando no deberá ser inferior al 90%.

El Concesionario deberá tener en cuenta que el esfuerzo que deberán dedicar a la limpieza y conservación de las estaciones y zona de vía estará con relación a la modalidad habitual de comportamiento de los pasajeros y público en general. El comportamiento incorrecto del público no será eximente de la responsabilidad del Concesionario en el cumplimiento de esta obligación, salvo en los casos excepcionales.

Alistamiento, presentación y limpieza del material rodante.

El material rodante que opere el Concesionario deberá mantenerse de modo de ofrecer a los pasajeros un servicio atractivo por seguro, cómodo y eficiente. Los coches y locomotoras deberán conservarse limpios interior y exteriormente; la limpieza deberá hacerse con la periodicidad y siguiendo los siguientes criterios generales:

- El Concesionario deberá entregar al servicio vehículos limpios, desodorizados, desinfectados y desinsectizados.
- Debe entenderse por limpios que todas las superficies, accesorios, asientos, respaldares, portaequipajes, vidrios, pisos, compartimentos de encomiendas, etc., estén libres de polvo, suciedad de cualquier origen, manchas y posean el brillo normal y natural de los elementos tratados.
- Las tareas necesarias para lograr este resultado deberán efectuarse sin ocasionar molestias o perjuicios al público.

- Sin perjuicio de la limpieza diaria (lavado de carrocería exterior de los coches – excluido techos- y vidrios –interiores y exteriores- de pisos y demás accesorios) el Concesionario efectuará periódicamente la limpieza profunda y completa de cada coche, tanto interior como exterior. Adicionalmente a la limpieza, el Concesionario deberá mantener los paramentos interiores y exteriores limpios de inscripciones (graffiti).

Deberán reemplazarse los vidrios rotos, repararse los asientos tapizados y deberán proveerse la iluminación interior, en las horas nocturnas y cuando sea necesario en las diurnas, utilizando todas las luminarias instaladas en el material rodante, de las que deberán estar funcionando nunca menos del 90 %.

Atención de los pasajeros en boleterías.

El Concesionario deberá implantar los sistemas y disponer de los recursos humanos necesarios para mejorar la atención al público en lo que se refiere a la venta de pasajes, tendiendo a que los pasajeros no deban soportar esperas excesivas para la adquisición de sus boletos o para el control de los mismos en el ingreso a las estaciones, si fuera el caso.

El Concesionario deberá asegurar que el comportamiento del personal de las boleterías y de los puestos de control sea correcto, tanto en el trato al pasajero como en la no realización de maniobras fraudulentas durante la transacción.

Información al público.

El Concesionario deberá exhibir, en todas las estaciones, los cuadros horarios del servicio correspondiente a la estación o ramal de que se trate, y deberá cuidar que dichos cuadros se mantengan en buen estado, reemplazando aquellos que resulten dañados por cualquier motivo.

En cada estación el Concesionario colocará letreros orientadores del movimiento de los pasajeros hacia las paradas de las líneas de autotransporte colectivo y las estaciones Subterráneas.

El Concesionario deberá mantener al público usuario informado sobre las alteraciones del servicio a su cargo, anunciando cuando los trenes circulan con retraso y cuando haya cancelaciones. El Concesionario deberá cumplir esta obligación con recursos a los sistemas existentes de comunicaciones y de altavoces y a los que se implanten en el futuro en cumplimiento del programa de inversiones especificado en el pliego. El Concesionario podrá a su cargo instalar sistemas complementarios de los existentes, pero en ningún caso los sistemas de anuncio sonoro se utilizarán para difundir publicidad comercial.

La medición de estos factores podía ser efectuada en cualquier momento que lo decidiese la Autoridad de Aplicación.

El no cumplimiento de las especificaciones de los Pliegos, en cada uno de estos temas, daría lugar a la emisión de “Llamados de Atención” y de “Ordenes de Servicio” y, en los casos siguientes, a la aplicación de multas cuando:

- el Concesionario no haya programado y dispuesto de los recursos necesarios;
- a pesar de haberlo hecho haya habido de su parte deficiencia de supervisión del personal a su cargo o de los subcontratistas, si fuera el caso;
- las deficiencias de que se trate se presenten de forma continua o reiterada;
- el Concesionario no de satisfacción a los llamados de atención y órdenes de servicio que se le formulen.

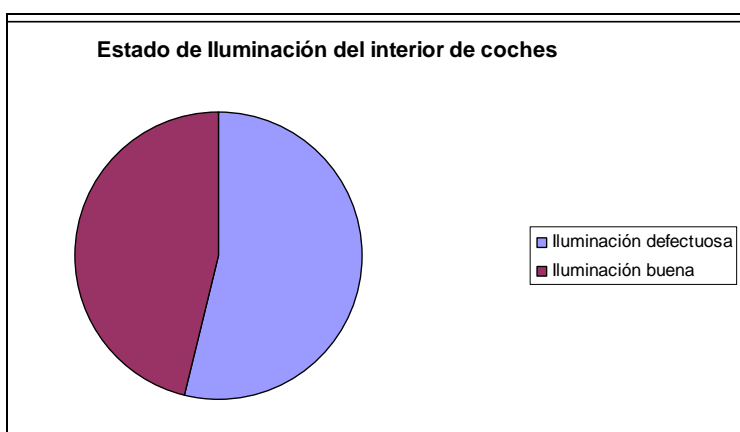
Inspección de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Marzo de 2003)

El 13 de febrero de 2003, el Jefe de Gabinete de Ministros dispuso por Res N° 21 que el personal de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS realizase tareas de supervisión y verificación en todas las líneas de transporte ferroviario de pasajeros de superficie del AMBA. Se consideró esencialmente, la seguridad, regularidad, frecuencia y confort mínimo en la prestación del servicio. Las inspecciones se realizaron durante la segunda y tercer semana de marzo del año 2003.

Del análisis de la información producida por las inspecciones realizadas sobre 65 coches remolcados de la línea San Martín surgen las siguientes particularidades:

A) Estado de iluminación del interior de los coches

De los 65 vehículos inspeccionados 35 tenían iluminación defectuosa o sin funcionar, es decir el 54%.



B) Iluminación defectuosa en las puertas de acceso

El 100% de los coches tenían iluminación defectuosa o inexistente.

Estos ítems eran y son muy importantes en lo relacionado con la seguridad de los pasajeros fundamentalmente en horas nocturnas, teniendo en cuenta que los servicios de seguridad del concesionario y los brindados con la Policía Federal y Gendarmería Nacional eran en aquella época prácticamente inexistentes fuera del ámbito de la Capital Federal.

C) Estado de los asientos

De los 65 coches 28 poseían asientos antivandálicos. En esta línea este tipo de asientos eran metálicos sin ningún tipo de revestimiento por lo cual era imposible ser destruidos. De los 37 coches restantes, 21 de ellos tenían los asientos en mal estado (en algunos casos les faltaban los respaldos y en otros eran directamente inexistentes) es decir que el 57% de los coches tenían asientos con alto grado de deterioro.

D) Estado de las puertas y ventanas

El 100% de los coches tenían algún faltante de vidrios en puertas o ventanas. Los parasoles de las ventanillas estaban en su mayoría vandalizados. Estos faltantes o deterioros generan a los pasajeros dos tipos de inconvenientes, a saber:

- Falta de seguridad ante posibles apedreos de las formaciones principalmente en determinadas zonas del gran Buenos Aires.
- Falta de mínimo confort dado que en días de lluvias es imposible utilizar los asientos debido al agua que entra por las ventanillas y en los días de baja temperatura el viento frío hace del viaje una verdadera tortura.

E) Estado del revestimiento interior de los coches

El 100% de los coches tenían el revestimiento en estado regular o malo.

F) Limpieza de los coches

Sólo en 9 de los 65 coches la limpieza era buena, en los restantes había 33 en estado regular y 23 el estado de la limpieza era mala. Si sumamos ambos ítems nos encontramos con que 56 coches tenían un estado no aceptable de limpieza, es decir el 86% de los coches inspeccionados.

SIGEN: Auditoría Transversal a la CNRT sobre el Transporte Ferroviario de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (mayo de 2006)

El objetivo de la auditoría era evaluar los controles realizados por la Secretaría de Transporte y la CNRT a partir de la emergencia ferroviaria declarada por el decreto N° 2075/02, y verificar el pago de los subsidios efectuados a los concesionarios a través del Presupuesto Nacional y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER).

La Resolución MP N° 126/03 estableció por el artículo 5° que los Programas de Emergencia de Prestación del Servicio aprobados por la Resolución N° 115/2002 debían complementarse con los planes presentados por los Concesionarios a la Jefatura de Gabinete de Ministros tendientes al mejoramiento de las condiciones de confort y seguridad de los usuarios, de manera de prestar un servicio digno y eficiente. Además establecía que una vez concluido el desarrollo de dichos planes, los Concesionarios debían presentar otros planes que contemplen períodos de un trimestre y se ajusten a los mismos ítems y parámetros.

El artículo 6 de la citada resolución encomendaba el control de los planes de mejoramiento a la CNRT y a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario debiendo elevar al Ministerio de la Producción cinco días antes del último día hábil de cada mes el informe correspondiente. Dicho control debía constatar la efectiva realización por parte de los concesionarios de las acciones comprometidas, procediendo a tal efecto a verificar la culminación de los trabajos previstos en ellas.

En el caso de material rodante, la verificación debía efectuarse antes de incorporar las formaciones al servicio, y en estaciones antes de librar las obras o trabajos al público, todo sin perjuicio del seguimiento que pueda realizarse ulteriormente.

En tanto el artículo 12 establecía entre las condiciones para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos, es decir los recursos provenientes del SIFER, dar cumplimiento a los Programas de Emergencia de Prestación del Servicio previstos y al complemento de los mismos.

De la lectura del informe surge que a pesar que los concesionarios no cumplían con dichos Programas de Emergencia y eran sancionados con multas por la CNRT, igualmente la Secretaría de Transporte autorizaba el pago de los subsidios. Indudablemente estos incumplimientos afectaban la calidad del servicio brindado a los usuarios ya de por sí deficitario al considerárselo un programa de emergencia.

Ahora bien, si hacemos un estudio pormenorizado de las sanciones aplicadas por la CNRT nos encontramos con hallazgos interesantes. El monto total de sanciones aplicadas en el año 2004 era de casi \$ 20 millones, donde el grupo de Transportes Metropolitanos (concesionario de los servicios de las líneas Roca, Belgrano Sur y San Martín) llevada claramente el primer puesto en sanciones con \$ 18,6 millones. En el caso particular de la

línea San Martín había sufrido sanciones por \$ 8,78 millones por incumplimiento del Programa de Emergencia de Prestación del Servicio previsto representando casi el 44% de los montos de las sanciones aplicadas a todos los concesionarios.

Como se puede observar la calidad del servicio de estas tres líneas y en especial la red de Retiro – Pilar distaba mucho de lo comprometido dado el monto de las sanciones aplicadas.

SIGEN: Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno de CNRT (agosto de 2006)

El informe de la SIGEN tenía el objetivo de exponer el análisis efectuado sobre el funcionamiento del sistema de control interno imperante en la CNRT durante el año 2005 y evaluar si el mismo permitía asegurar, de manera razonable, el logro de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía, la confiabilidad de la información producida y el cumplimiento de la normativa aplicable.

Respecto al Área de Fiscalización de Concesiones Ferroviarias de la CNRT, la SIGEN expresó que:

- “Se ha verificado un incumplimiento en los depósitos de multas por parte de los concesionarios, tanto en los plazos como en los importes.”
- “Falta de validación de la metodología estadística utilizada en el proceso de cálculo de los índices de calidad.”
- “Existe un alto grado de incumplimiento de algunos Concesionarios con relación a las normas de calidad en el servicio que prestan.”
- “Los procedimientos utilizados para controlar las prestaciones adicionales de seguridad no resultan confiables.”

Por lo expuesto, la SIGEN, en el tema de fiscalización de las concesiones ferroviarias, arribó a la siguiente conclusión:

“Los hallazgos enunciados ponen de manifiesto la necesidad de adoptar medidas correctivas tendientes a mejorar los controles sobre el transporte ferroviario. Cabe señalar que la falta de reglamentación del régimen de penalidades, a cargo de la Secretaría de Transporte, atenta contra las funciones de fiscalización que debe realizar la CNRT en materia de mantenimiento seguridad y accidentes.”

AGN: Informe de Auditoría - Actuación AGN N° 529/04 (Marzo de 2005)

El objeto fue auditar los “Controles realizados por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con relación a la calidad del servicio del transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)”.

El período auditado en el presente informe, correspondió a los controles efectuados por la CNRT entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2004 (1º Semestre).

Las principales falencias detectadas fueron:

- No existe un Manual de Procedimientos aprobado para ejercer el control sobre los Concesionarios acerca de: servicios prestados - Índices de Calidad, limpieza y conservación de estaciones y material rodante. Esta falta de aprobación imposibilita que el mismo sea oponible a terceros, y crea dificultades en cuanto a la asignación de responsabilidades, sobre las tareas que deben ser ejecutadas por las áreas y funcionarios intervinientes en los procesos de control de la Calidad del Servicio.
- No se cuenta con una planificación aprobada para realizar las inspecciones relativas al control del servicio prestado por los Concesionarios. Sólo se posee un programa de trabajo para el desarrollo de los controles que se efectúan, el cual no se encuentra aprobado por una instancia superior que avale su contenido, permitiendo cualquier tipo de modificación que se desee realizar en forma discrecional.
- No se cumple con el programa de trabajo elaborado para el control de los servicios. Se ha verificado que hay inspecciones que no fueron realizadas por diferentes motivos (ausencia de los inspectores, retiro anticipado, actividad gremial del inspector que debía realizarla y/o tareas administrativas del inspector en sede del organismo). La falta de cumplimiento a lo programado resiente el control que se debe ejercer para verificar la prestación de los servicios brindados por los Concesionarios.
- Los procedimientos de control efectuados por el AFF, sobre los servicios que deben brindar los Concesionarios conforme a la Resolución N° 115/02 M-Producción, no son realizados en forma sistemática, son discrecionales y carecen de significatividad respecto del universo a controlar.
- El control de frecuencias, mediante inspecciones “in situ” presenta deficiencias. El porcentaje de servicios controlados variaba entre el 17,35% (TBA Mitre) y el 8,22% (TM Belgrano Sur). Se observa un bajo número de servicios controlados, respecto de la cantidad de servicios determinados que debe brindar cada Concesionario. Tal relación exhibe además una elevada disparidad entre las diversas líneas y según los meses considerados.
- Las actividades de control sobre los servicios que brindan los Concesionarios, se realizan sin tomar las quejas de los usuarios como un parámetro más para la programación de futuros controles. Sólo en algunos casos, se les pide explicaciones a los Concesionarios por las anomalías del servicio denunciadas.

- No se cuenta con una planificación para el control sistemático del universo de los denominados Otros Componentes (Estaciones y Material Rodante) que forman parte de cada Concesión, y que hacen a la Calidad del Servicio.
- Las estaciones que distan a más de 50 Km., no son sometidas al control de la CNRT.
- Control sobre el estado de limpieza de las estaciones: El trabajo de relevamiento programado resulta ineficiente e ineficaz.
- El estado de limpieza de las estaciones del Grupo N° 5 TMS – Línea San Martín no ha sido controlado en el mes de febrero de 2004, incumpliendo la programación.
- Las tareas de relevamiento efectuadas sobre el estado de limpieza de las estaciones representan un bajo porcentaje respecto del universo sujeto a control, a la vez que muestran un significativo grado de dispersión.

En función de lo expuesto podría afirmarse que:

- El nivel de control de la CNRT sobre los concesionarios ha sido muy débil e inconsistente.
- El grado de autonomía de la CNRT está muy limitado ya sea por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario y por la Secretaría de Transporte.
- Las demoras en dictado de normativa de penalidades atenta sobre el poder de control de la CNRT y suscita interposición de recursos por parte de los concesionarios a cualquier sanción impuesta por el Estado.
- La inexistencia de información pública disponible sobre la calidad del servicio brindado por los concesionarios, según la teoría regulatoria, demuestra una gran posibilidad de cooptación de las instituciones regulatorias y políticas por parte de los concesionarios ferroviarios.
- Los objetivos y deseos establecidos en los contratos de concesión, ya mencionados en otra parte de este informe están muy lejos de haberse alcanzados y en el caso de los usuarios del ramal Retiro-Pilar de la ex línea San Martín la calidad del servicio recibida tal vez sea peor que la que se registraba antes de entregarse el servicio al operador privado.

CAPITULO 4: RENEGOCIACIÓN CONTRACTUAL EN EL MARCO DE LAS PRIVATIZACIONES EFECTUADAS

La Ley de Reforma del Estado dio origen a los distintos procesos de privatización de los servicios públicos y, en lo que se refiere al sistema ferroviario, el Decreto Nro. 666/89 estableció el plan de coyuntura, fijando las primeras pautas generales para su reforma y las modalidades de privatización de la Empresa, que incluyeron las siguientes normas de aplicación e interpretación:

- La Ley de Ferrocarriles 2.873.
- La Ley 23.696 – Decreto N° 1.105 de 1989.
- Decreto N° 1.143/91 y su modificatorio N° 2.037 de 1.991
- Ley de Concesión de Obras Públicas 17.520
- La Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 y modificatorias
- El Pliego de Bases y Condiciones
- La Oferta Adjudicada y la Resolución de Adjudicación
- El Contrato y sus Anexos.
- El Decreto aprobatorio del Contrato.

Además, el contrato establecería el orden de prelación basado en la primacía del pliego y según lo recientemente listado.

En el proceso de privatización de Ferrocarriles Argentinos fueron adoptados distintos criterios de concesión según se tratara del transporte ferroviario de pasajeros o de cargas, estableciéndose para el primero que para la selección de las ofertas sería decisivo el menor nivel de subsidio requerido.

En el ámbito de las líneas ferroviarias de pasajeros, en 1991 (Decreto 502/91) se decidió la creación de la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA), para atender la explotación del servicio urbano y suburbano del transporte ferroviario de pasajeros de superficie en el Area Metropolitana, asegurándose que se produciría una mejora en la eficiencia, con respecto a su funcionamiento y que se trataba de una etapa intermedia, necesaria y conveniente, para alcanzar la privatización por concesión del sector de servicios suburbanos.

De este modo, la nueva empresa quedó a cargo del servicio en el área metropolitana y de su privatización bajo concesión.

MARCO NORMATIVO

A través del Decreto 1143/91 se estableció el marco normativo para la privatización de los servicios de pasajeros, disponiéndose que la duración de cada concesión sería de

diez años corridos, prorrogables por períodos de diez años corridos adicionales. El Decreto señalaba que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos debía incluir en el pliego de bases y condiciones el procedimiento en base al cual se proveería periódicamente al concesionario de un ingreso adicional, en forma de subsidio, para compensar una eventual insuficiencia tarifaria.

La red metropolitana fue subdividida en grupos de servicios que se licitaron separadamente; el proceso de selección y adjudicación de las concesiones ferroviarias del área metropolitana se extendió hasta el año 1995.

La “declaración de principios” a partir de la cual se justificaba el otorgamiento de la concesión incluía como objetivos centrales:

- 1- Ofrecer un mejor servicio de transporte público ferroviario de pasajeros.
- 2- El servicio debía ser eficiente seguro y confiable.
- 3- La calidad y frecuencia del mismo debería superar a la que se daba en ese momento
- 4- Las tarifas debían resultar acordes a los niveles de ingresos de la población.
- 5- Debían realizarse nuevas inversiones en infraestructura.
- 6- Se debía ofrecer más seguridad.
- 7- El entorno de trabajo debería ser digno para los trabajadores.

Estas expectativas eran explicitadas y sustentadas en los siguientes resultados esperados:

- Mejora de la eficiencia y calidad por la introducción de modernas técnicas de gestión.
- Mayores ingresos por efecto de un aumento de la demanda.
- Disminución de los subsidios con el correr del tiempo
- Mayores inversiones de capital generadas a partir de los ahorros a realizar.

Finalmente, concluye la declaración de principios con la manifestación de los objetivos:

- Desalentar la utilización del automóvil particular.
- Disminuir la congestión en el tránsito.
- Mejorar el medio ambiente.
- Mejorar la economía.
- Mejorar la movilidad.

Se definía explícitamente la palabra Retribución, refiriéndose a los beneficios a obtener por el concesionario, integrados por:

- Tarifa
- Subsidio (de acuerdo al valor cotizado en la oferta financiera).

- Ingreso por inversiones, para realizar los programas de inversión, según ajuste alzado.
- Peaje: como valor que los terceros concesionarios deben pagar para utilizar sus vías.
- Ingresos por explotaciones colaterales: explotación de locales, publicidad y otras explotaciones accesorias.
- Las explotaciones colaterales no establecidas pero autorizadas posteriormente por el concedente.

Por otro lado, el contrato exigía al Concesionario que contara con un patrimonio neto de un veinte por ciento del monto de inversión para los dos primeros años del programa total de inversiones, debiendo a su vez representar un mínimo del veinticinco por ciento del pasivo societario durante el término de la concesión. El concesionario podía disponer aquellos bienes muebles o equipamiento que recibiera para garantizar el financiamiento de las inversiones de los programas. A la vez, el acreedor no podría ejecutar la garantía en caso de incumplimiento, sino que eventualmente debería proceder a la transferencia de dichas acciones, previa autorización de la Autoridad de Aplicación.

Permitía aumentar tarifas por mejora de la calidad, aunque en los objetivos preliminares se estableció que la mejora de la eficiencia redundaría en un aumento de la demanda con los consiguientes beneficios, que incluso harían posible disminuir los subsidios.

Además del subsidio se incorporaba el concepto de canon pagado por el concesionario y permitía la modificación de la tarifa básica ante una modificación del costo total de la explotación superior al seis por ciento. Este costo total estaba compuesto por:

- Materiales e insumos.
- Mano de obra.
- Energía eléctrica y combustible.
- Otros factores a convenir con incidencia superior al 10%.

La Autoridad de Aplicación determinaría la proporción en que el dinero del Estado cubriría estos aumentos mediante subsidio. Es decir, lo que determinaría es en qué porcentaje cubriría los aumentos con tarifa, y en qué porcentaje con subsidio.

Otras de las particularidades contractuales de importancia eran:

- Los subprogramas de obras, instalaciones y provisiones se cotizaban con precio de origen en dólares estadounidenses, obteniéndose un precio inicial dolarizado para cada certificado. Esta deuda en dólares se reconocería multiplicada por el Consumer Price Index - All Items publicado oficialmente por Business Statistic Branch. Los certificados de obra se pagarían en dólares estadounidenses.
- La seguridad del servicio estaría a cargo del concesionario, mientras que los servicios de policía adicional estarían a cargo del concedente, en cuanto a seguridad pública.
- Se transfería tanto el material rodante de coches, vagones y locomotoras como así también el material rodante auxiliar, sin especificarse nada sobre la amortización técnica y económica, con lo que al fin de la concesión podría volver a darse el problema de bienes con alto grado de deterioro.
- Sobre contratos de arrendamiento o de concesión de espacios y locales en estaciones, definía la motivación con que autorizaba estos contratos: las actividades comerciales de cualquier tipo a realizar en las estaciones deberían ser tales que estimularan la realización de viajes por los grupos de servicios concedidos, al brindar favorables y convenientes servicios a los pasajeros del mismo.
- Luego se establecían límites técnicos más propios de un reglamento técnico, como el de los tres metros de distancia desde el borde de los andenes que debía existir para espacio del propio local más el área ocupada normalmente por la clientela, lo que abría el uso del andén como espacio comercial, cuando su propia razón de ser consistía en ser un espacio netamente operativo para el ascenso y descenso de pasajeros y equipajes.
- En cuanto al mantenimiento de bienes afectados a la concesión, la obligación del concesionario partía del concepto de mantener en aptitud los bienes mediante el mantenimiento a su cargo, agregando que esto consiste en la capacidad de prestar el servicio a fin que lo cumplan con eficiencia y seguridad., sin hablar del mantenimiento del valor ni de los conceptos de amortización técnica y económica.

LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN

Estos programas en documento anexo incluyen las obras con la cotización correspondiente que el concesionario se obligaba a ejecutar, todo esto con la aceptación de la Autoridad de Aplicación.

Si no resultaba conveniente la cotización de un proyecto, el concesionario quedaba obligado a aplicar un régimen de concurso de precios propio, lo que prácticamente facultaba a hacer concursos sobre obras que en definitiva pagaría el Estado.

También se realizarían los concursos de acuerdo a un régimen propio del concesionario, debiendo el mismo hacer conocer a la Autoridad el procedimiento que aplicaría.

El concesionario quedaba facultado para identificar en qué terrenos se harían las estaciones de transferencia con subterráneos y con el autotransporte de colectivos.

PRINCIPIOS GENERALES PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES

El contratista principal sería el responsable de todas las obligaciones surgidas del contrato de concesión y podía estar integrado por sociedades, firmas y/o consorcios capaces de proveer en conjunto la experiencia, y el respaldo comercial, técnico, financiero y de gestión necesarios.

El Estado conservaría la propiedad de planta física, equipamiento, instalaciones y material rodante, poniéndolos a disposición del concesionario sólo por el término de la concesión.

Se enunciaba un sistema de incentivos y penalidades, a ser aplicado según índices de calificación de desempeño sobre:

- Cumplimiento global de la oferta.
- Tiempos de viajes y frecuencias ofrecidas.
- Funcionamiento a horario.
- Fallas y disponibilidad de equipos y material rodante.
- Limpieza de estaciones y trenes.
- Mantenimiento de instalaciones fijas y estaciones.
- Atención del público.

Finalmente, la concesión tenía el carácter de concesión integral de la explotación, que incluía:

- La explotación comercial.

- La operación de los trenes.
- El mantenimiento del material rodante.
- La rehabilitación del material rodante.
- El mantenimiento de la infraestructura.
- La rehabilitación de la infraestructura.
- El mantenimiento de equipos.
- La rehabilitación de equipos.

Todas estas tareas que garantizarían el estado operativo y el mantenimiento de la explotación, quedaban a cargo del concesionario, quien podría realizarlas por sí mismo, o mediante subcontratistas.

El grupo de servicios se explota por el régimen de concesión, por lo que el concesionario quedaba a cargo de la tenencia de infraestructura, material rodante, materiales, equipos, muebles y útiles, todos los cuales seguían siendo propiedad de FEMESA.

RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS

En el año 1997, según la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, los resultados de la explotación mostraban una mejora. La base de este criterio adoptado por la CNRT fue el aumento de la cantidad de pasajes vendidos.

No obstante, a poco de comenzar la gestión privada de los servicios de transporte, en el mes de junio de ese año, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso, a través del Decreto 543/97, la renegociación de los contratos de concesión de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros, utilizando como argumento principal, a tres años de operada la transferencia, el de la rigidez de los contratos vigentes. Se sostenía que, ante el incremento constante de la demanda, no facilitaban la modernización del servicio a través de un plan de inversiones que contemplara otros plazos e ingresos del concesionario. En consecuencia, se determinó que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos iniciara un proceso de adecuación de los mencionados contratos sin alterar la ecuación económica- financiera que los mismos habían previsto, de modo de garantizar la “seguridad jurídica” de los contratos.

A partir del dictado del mencionado Decreto se inició la etapa de renegociación de los contratos originales, cuyos principales objetivos fueron:

- 1) Rediseño de los servicios con el objeto de adecuarlos a la demanda real
- 2) Reforma del régimen tarifario orientado a la prestación de mejores servicios (en calidad y cantidad) con mejoras tecnológicas y precios razonables.

3) Reformulación de los programas de inversión para mejorar el ritmo de ejecución de las obras e introducir obras nuevas, según la demanda real.

4) Resguardar los derechos de los usuarios y los intereses públicos comprometidos.

La renegociación se llevó a cabo, previa intervención favorable de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones del Congreso de la Nación y de la SIGEN, con la realización de Audiencias Públicas.

A pesar de que uno de los argumentos centrales utilizados para la privatización de la empresa Ferrocarriles Argentinos fue que la explotación privada del servicio permitiría modernizar la red ferroviaria, al momento de iniciado el proceso de revisión contractual, el sistema presentaba un alto grado de deterioro del material rodante (locomotoras y coches), de la infraestructura (estaciones y vías), caída en la calidad de prestación del servicio (cumplimiento, frecuencia, puntualidad y composición de las formaciones de los servicios programados), con fuerte disminución de la cantidad de pasajeros transportados, acumulación de incumplimientos en materia de inversiones, con bajo o nulo grado de avance de las obras programadas y déficit de mantenimiento de la mayoría de las líneas concesionadas, con alto riesgo para la seguridad operativa del sistema y disminución de las velocidades de circulación.

El conjunto de las renegociaciones con los distintos concesionarios, que dieron lugar a las addendas correspondientes a los diferentes contratos originarios, fueron aprobadas mediante sendos decretos en el año 1999 y en el 2001 se aprobaron las modificaciones de dos contratos. Esta negociación reduce el costo de los planes de modernización, y se dispone que las tarifas no aumenten inmediatamente, sino luego de un período de cinco años.

Posteriormente, durante el año 2001 se verificó la no iniciación de las obras previstas en las addendas, las que debían ser pagadas por vía de recaudación; luego, el Decreto N° 293/2.002, en el marco de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, dispuso adecuar los contratos de concesión de común acuerdo, con el criterio del sacrificio compartido durante el período de emergencia.

La Resolución 61/2.002 del 18 de Marzo de 2002, conjunta del Ministerio de Economía y Ministerio de Producción, estableció la emergencia ferroviaria, debido a:

- La imposibilidad de trasladar el impacto cambiario a las tarifas.
- Aguda merma de la demanda.
- Dificultades del Estado para financiar subsidios e inversiones.

La norma impuso ajustes de corto plazo para ejecutar los contratos, pero su ritmo estaba supeditado al desenvolvimiento de la economía. La situación de emergencia tenía las siguientes características:

- Concurso preventivo de acreedores de concesionarios que transportan el 55% de los pasajeros del sistema ferroviario.
- Reducción de los servicios por debajo de los límites previstos en los contratos de concesión.
- Atribución a falta de demanda e incumplimiento del Estado, según los concesionarios.
- Calidad insatisfactoria de los servicios.
- Reducción de los niveles de mantenimiento de infraestructura y material rodante.
- Continuación de algunas obras ya empezadas, y suspendidas las restantes previstas en las addendas.

Así, la Ley N° 25.561 autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar, los contratos con sustento en la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria declarada por su Artículo 1°, constituyendo un objetivo primario de este proceso el intento de adecuación de los contratos durante el período de emergencia sin introducir cambios estructurales, a efectos de preservar la vida del contrato y las condiciones originalmente pactadas con miras a su restablecimiento futuro.

Posteriormente, en su Artículo 4°, el Decreto N° 293/02 creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, presidida por el Ministro de Economía; a su vez, el Decreto 370/02 integró dicha Comisión, designando como Vicepresidente al Secretario Legal y Administrativo del MINISTERIO DE ECONOMÍA, e incorporando un Secretario y Coordinador General, a los integrantes del Gabinete de Asesores del área de Servicios Públicos de dicho Ministerio, a los Secretarios de las áreas correspondientes (Energía, Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas), al Secretario de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, al Defensor del Pueblo y a un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores.

La información que se solicitó inicialmente a la Empresa, para permitir los análisis concernientes al proceso de renegociación, estuvo conformada por los elementos que se describen a continuación:

1.- Descripción del impacto producido por la emergencia:

La Empresa debía explicar los efectos que la emergencia económica había tenido sobre las obligaciones a ejecutar, relativas, entre otras, a:

- ingresos y mecanismos de actualización de los mismos

- costos operativos
- compromisos de inversión y su nivel de cumplimiento
- inversiones efectuadas y a efectuar
- endeudamiento
- compromisos de pago con el Estado

2.- Situación económico-financiera previa al momento de la renegociación:

Incluyó información básica sobre la situación económico-financiera correspondiente a los tres últimos ejercicios, incluyendo:

- origen y aplicación de fondos
- estado de situación patrimonial
- estado de resultados

3.- Evolución contractual:

Incluyó información sobre:

- modificaciones incorporadas al contrato original, si las hubo, y los procesos de renegociación o redefinición de pautas del contrato que se encontraban en curso en el momento previo a la renegociación
- revisiones tarifarias que tuvieron lugar a lo largo de la concesión, y las que se encontraban en curso
- grado de cumplimiento del contrato, expresado a través de indicadores relevantes
- calidad del servicio brindado a los usuarios, mecanismos de monitoreo implementados por la Empresa y resultados alcanzados

4.- Detalle del endeudamiento:

Se debía presentar información respecto al endeudamiento contraído por la empresa concesionaria, ordenado de acuerdo con la categoría de los acreedores, la naturaleza interna o externa de la deuda, el tipo de entidad financiera involucrada, montos, plazos, aplicación del endeudamiento, ejecución del contrato o licencia, y otras características relevantes de la deuda.

5.- Propuestas para la superación de la emergencia:

En este punto se solicitó a la Empresa que presentara su propuesta para eventuales compensaciones, orientada hacia aquellas cuestiones susceptibles de ser incluidas en los futuros acuerdos, por encontrarse comprendidas en la situación de emergencia, sin que ello implique una limitación a los derechos de la Empresa, la que también debía cuantificar el impacto que esperaba que produzca su propuesta.

6.- Presentación inicial y resumen ejecutivo

En este punto se solicitaba a la Empresa una presentación resumida de la información ante los equipos técnicos de la Comisión y que presentara un resumen ejecutivo de la información que pueda ser dada a conocer al público a través de un website habilitado a tales efectos.

A partir de aquí, se inició un proceso que desembocó en la renegociación de los términos contractuales que, en el caso de la Línea San Martín, desembocó en la rescisión, mediante el Decreto P.E.N. N° 798/2004, del Contrato de Concesión de la explotación de servicios ferroviarios de pasajeros aprobado mediante el Decreto N° 479/1994, suscripto con la empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. - Grupo de Servicios N° 5.

Durante esta etapa de renegociación, en general los concesionarios obtuvieron condiciones ventajosas como la condonación de penalidades por incumplimientos, el incremento de los subsidios estatales (aunque el Estado se había propuesto para esta privatización la necesidad de reducir las erogaciones públicas hacia el sector), la introducción de mecanismos de indexación automática de los ingresos de las empresas, la disminución de los compromisos de inversión, etc.

En 2004, debido a los numerosos incumplimientos del contrato de concesión y los reiterados informes negativos que se formularon en relación con dichos incumplimientos, le fue revocada la concesión a la empresa Metropolitano y la operación del servicio quedó a cargo de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por las otras concesionarias de la red, haciéndose cargo del pago de los sueldos del personal el Estado Nacional.

En el Decreto 798/2004 por el que se dispuso la rescisión del contrato, se fundamenta la misma en que el concesionario no cumplió con una serie de obligaciones establecidas en la normativa vigente. Estos incumplimientos estaban relacionados con la vigencia de la garantía de cumplimiento de contrato, la imposición de penalidades por el organismo de control, que no debían superar el TREINTA POR CIENTO (30%) del monto de la garantía de cumplimiento de contrato, el mantenimiento del material tractivo y rodante entregado, como así también, de los bienes muebles e inmuebles que les fueran entregados en concesión, resguardándolos con los seguros correspondientes o con la referida garantía.

Se señala en el Decreto que tal situación se magnifica por la gravedad de la situación particular por la que atravesaba el servicio público ferroviario, por lo que los incumplimientos asumían características esenciales respecto de las obligaciones por no poder contarse con el respaldo necesario ante la ocurrencia de siniestros de cualquier tipo que puedan ocasionar perjuicios al patrimonio del ESTADO NACIONAL cedido en concesión.

Observa que se detectaron graves y reiterados incumplimientos del concesionario en lo que hace a la prestación del servicio, puntualidad, confort, oferta de servicios y mantenimiento del material rodante y tractivo, que afectan severamente la ejecución del referido servicio en condiciones adecuadas a las necesidades de los usuarios, como así también las condiciones de seguridad, tanto para los pasajeros transportados como para terceros. También se destaca que a la fecha de dictado del mismo se encontraba en servicio solamente el veinte por ciento (20%) del material tractivo entregado en concesión, habiéndose verificado incumplimientos con anterioridad, entre noviembre de 2002 y mayo de 2003, en materia de calidad de servicios, con la imposición de multas que superan el treinta por ciento (30%) del monto de Garantía de Ejecución Contractual.

Con respecto al mantenimiento del material rodante, se verificó, con relación a sus obligaciones, un déficit significativo en las inversiones informadas por el concesionario, sin que los bienes entregados en concesión contaran con la cobertura de Garantía de Cumplimiento de Contrato, no cubriendo el concesionario los riesgos parciales y totales sobre los mismos.

El Decreto puso en manos de los organismos técnicos, consultivos y de auditoría la determinación de los daños patrimoniales sufridos por el conjunto de bienes entregados en virtud del Contrato de Concesión, la desinversión en la infraestructura estatal, como así también los incumplimientos en la prestación del servicio y seguridad del mismo, para evaluar la eventual existencia de actos pasibles de nulidad absoluta y determinar las acciones legales necesarias y conducentes para reparar dichos daños, además de la tarea asignada a la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS creada por el Decreto N° 311/03

A fin de asegurar la continuidad de la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros, se conformó una UNIDAD DE GESTION OPERATIVA (conformada por los concesionarios del servicio de transporte ferroviario urbano de pasajeros del Area Metropolitana de Buenos Aires (METROVIAS SOCIEDAD ANONIMA, FERROVIAS SOCIEDAD ANONIMA CONCESIONARIA y TRENES DE BUENOS AIRES SOCIEDAD ANONIMA)) para garantizar la continuidad del mencionado servicio público, hasta tanto se llame a licitación pública para otorgar nuevamente la concesión.

También se instruyó a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE para que, con la debida intervención del ex concesionario, realice un inventario detallado de los bienes integrantes de la concesión y establezca el estado de situación de los mismos, formalizando en consecuencia la toma de posesión respectiva.

La liquidación final del contrato quedó sujeta a lo que resulte del informe a producir por la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS creada por el Decreto N° 311/03.

Aunque a mediados de junio el Ejecutivo le rescindió el contrato por decreto, la empresa siguió al frente del ramal, hasta el año 2005, porque obtuvo una medida judicial de no innovar.

NUEVO LLAMADO A LICITACION:

El nuevo llamado a licitación, por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Secretaría de Transporte, se relaciona con la electrificación integral de la Línea San Martín, orientado a una mejora tecnológica en la misma. El proyecto comprende dos grandes componentes:

Electrificación total: construcción de una subestación transformadora de energía, plantas de autotransformadores y tendido de catenaria, entre estaciones Retiro y Pilar, (55 km.), que proveerán la energía al servicio de trenes eléctricos, en 25.000 v / 50 hz, renovación total del sistema de señalamiento, implementación de un sistema de control de tráfico centralizado en toda la red, con mando desde un puesto central de operaciones, renovación total del sistema de comunicaciones, tendido de una red de fibra óptica, instalación de un sistema de radiocomunicaciones tren-tierra,. renovación de las comunicaciones fijas operativas y no operativas, instalación de sistemas de public address (avisos al público) y renovación total de la infraestructura de vía (que incluye balasto, durmientes de hormigón, rieles y cruzamientos).

Eliminación de todos los pasos a nivel entre Retiro y José C. Paz: Estas obras, similares a las ya inauguradas, entre otras, en los municipios de Berazategui, Quilmes, Avellaneda, Ituzaingó, San Isidro, permitirán aumentar la frecuencia de los servicios, como mínimo, de 11 a 6 minutos. Comprenden la elevación de todos los andenes, permitiendo el acceso directo a personas con capacidades motrices disminuidas, además de eliminar los riesgos de los estribos, disminuyendo el tiempo de trasbordo de pasajeros, el cerramiento perimetral y pasos peatonales y la construcción de un Taller / Depósito, del que carece la Línea San Martín. Estas obras en su conjunto brindarán una mayor velocidad de circulación, asegurando un cumplimiento de frecuencias del noventa y ocho por ciento de los servicios programados, buscando recuperar de esta manera un medio de transporte seguro, rápido, eficaz y no contaminante.

El presupuesto oficial asciende a la suma de 650 millones de dólares, destacando el Estado Nacional, en el llamado a licitación, que, durante la operación de la línea por el propio Estado, se han obtenido notables mejoras en las áreas de infraestructura, material

rodante y transporte, que redundaron en un incremento de los servicios prestados en el orden del 46%, merced a la incorporación de nuevas formaciones, las que pasaron de 10 a 19, con lo que también se mejoró la frecuencia entre trenes. Además, señala que se han incorporado dos formaciones completas de fabricación portuguesa, con las que se prestan servicios semi rápidos. En esta línea de trabajo, el 15 de enero de 2008, se firmó el Decreto N° 91, por el cual el Estado Nacional adquirió a empresas estatales del Gobierno de China, 24 nuevas locomotoras y 160 coches a estrenar, lo que representa la renovación completa de la Línea San Martín, con un equipamiento que se pretende nuevo, moderno y seguro.

También se ha rehabilitado un taller de locomotoras en la localidad de José C. Paz, que permanecía inactivo y abandonado desde la década del 60, y se ha rescatado el taller de coches de Retiro, también inactivo durante años.

El dato más significativo que arrojan todas estas acciones sería que la cantidad de pasajeros transportados, que en el año 2005 era de 1,8 millones por mes, habría superado los 4 millones en 2007.

CAPITULO 5: ANALISIS DE LA NORMATIVA FERROVIARIA

En la historia de los ferrocarriles de Argentina la normativa implementada en cada época, constituye el registro más claro que existe de la política imperante a través del tiempo en cuanto al transporte ferroviario y al manejo del patrimonio nacional en general. Inclusive, la propia metodología de regulación permite comprender las estrategias implementadas y definir claramente las distintas etapas del manejo de los ferrocarriles en nuestro país.

Como se podrá observar, existe una primera larga etapa, con un gran desarrollo de la actividad, y pocas leyes de regulación específica. Por entonces, era mucho más importante la formalización de las normas operativas internas, propias de la profesionalización de una actividad que requiere una importante organización logística, y que además recibía un know how muy desarrollado proveniente de Inglaterra, con una rígida estructura operativa. Por el contrario, en la década del 90' hubo una enorme producción de decretos que intentaron modelar un proceso de privatización que, al no haber surgido de una Ley basada en la protección del servicio público, sólo devino en la degradación del patrimonio. Finalmente, se podrá apreciar el actual proceso de recuperación que, aunque con varios inconvenientes (resulta mucho más fácil desmantelar que reconstruir), genera un impulso a la valorización del patrimonio nacional.

Etapas de expansión:

A fines del siglo XIX, se produjo la primer ley específica para la actividad: La Ley 2.873 de Régimen de Ferrocarriles de la República Argentina, vigente aún en todo el territorio nacional desde el 18 de noviembre de 1891, aprobó dicho Régimen reglamentario y para su desarrollo creó la Dirección Nacional de Ferrocarriles, encargada de los aspectos de explotación y de los diversos problemas jurídicos y administrativos que planteaban los ferrocarriles de propiedad privada.

Luego se aprobaron 2 importantes normas: La Ley 5.559, de Fomento de los Territorios Nacionales, del 11 de septiembre de 1908, autorizó el estudio, construcción y explotación, por cuenta del Estado, de las líneas Chaqueñas y Patagónicas. Luego, la Ley 6.757, Orgánica de los Ferrocarriles del Estado, del 11 de octubre de 1909, creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE), que en forma centralizada y bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas, integró las líneas de trocha angosta de propiedad nacional (entonces divididas en varias secciones y denominaciones), junto a los nuevos ferrocarriles que el Estado construía en trochas ancha y media.

La red siguió creciendo al compás (y bajo una estructura geográfica "ferroportuaria") del desarrollo del país sin que se produzcan innovaciones de regulación a nivel legislativo,

aunque sí un pormenorizado desenvolvimiento de las normas operativas, hasta que (y también en línea con la más estratégica decisión política) el 12 de febrero de 1947 se concreta la Nacionalización de los Ferrocarriles, a través de un Convenio de Compra del Estado Nacional. Se crearon las líneas Mitre, Roca, San Martín, Sarmiento, Urquiza y Belgrano, cada una proveedora de servicios de carga y de pasajeros interurbanos y de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El 1 de Marzo de 1948, en un acto público se concretó la toma de posesión de los Ferrocarriles.

Finalmente, cerrando esta etapa de expansión, en momentos en que los ferrocarriles alcanzaban su máxima expresión histórica (con 43.930 Km., era la red ferroviaria más grande de Latinoamérica y la décima en el mundo), en 1955 se creó la Superintendencia de Ferrocarriles y en 1956 se formó la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA), que funcionó como organismo autónomo, con un Directorio nombrado por el Poder Ejecutivo. La estructura se organizó con 6 administraciones y EFEA se erigió como Organismo Central.

Etapa de regresión:

En febrero de 1962, fue presentado el **Plan Larkin**, que con la idea de impulsar la actividad del transporte automotor, generó la eliminación de numerosos ramales ferroviarios, reduciendo la red a 29.000 kilómetros.

En este período se promulgó una norma fundamental: Se trata de la Ley 18.360, de creación de la empresa Ferrocarriles Argentinos, aún vigente desde el 17 de septiembre de 1969, que reglamentó el funcionamiento del transporte ferroviario a partir de esta nueva organización.

En la década del 80', existió la intención de producir una modernización general a partir de la electrificación que abarcaría toda la Red Metropolitana de Buenos Aires y los ramales interurbanos más importantes (Retiro-Rosario-Córdoba, Constitución-Mar del Plata-Bahía Blanca y Retiro-Mendoza). Pero del plan previsto, sólo se electrificaron los ramales metropolitanos de la Línea Roca que unen Constitución con Temperley siguiendo hasta Ezeiza y Glew (esta obra era sólo la primer etapa del ambicioso plan).

Etapa de la privatización:

La década del 90', tuvo la impronta de la presidencia del Dr. Menem, y su decisión de privatizar se plasmó en la permanente producción de decretos que nunca pudieron suplir la inexistencia de una profunda legislación inicial específica, que protegiera a los servicios públicos esenciales.

Todo se originó a partir de la Ley 23.696, de Reforma del Estado, del 17 de agosto de 1989, que estructuró las condiciones jurídicas necesarias para poder privatizar el patrimonio del Estado. Fundado en la anterior, el Decreto 666 del 1 de septiembre de 1989, se constituyó en la base de la privatización ferroviaria, a partir de la intervención de la Empresa y el

impulso de un Plan de Coyuntura de 180 días. El Decreto se orientó hacia una asociación entre el Estado y el sector privado: se concesionaron distintas partes de la red ferroviaria a empresas privadas que, mediante un plan de inversiones, se comprometieron a prestar nuevos servicios, mejorar la tecnología y lograr la expansión de la red, mientras que el Estado mantendría el planeamiento y la política regional del sector.

A partir del Decreto 666/89, y durante toda una década, se produce una sucesión enorme de Decretos con el objetivo de formalizar la privatización:

- **Decreto 44 del 4 de enero de 1990**, suprime servicios de trenes de pasajeros interurbanos.
- **Decreto 45 del 4 de enero de 1990**, dispone la reubicación de 1500 agentes de Ferrocarriles Argentinos, que pasaron a prestar servicios en la DGI.
- **Decreto 2740 del 18 de diciembre de 1990**, aprueba programa para la reestructuración ferroviaria.
- **Decreto 356 del 4 de marzo de 1991**, cierra preventivamente ramales de las líneas General San Martín, Mitre, Roca y Sarmiento.
- **Decreto 502 del 25 de marzo de 1991**, escinde de Ferrocarriles Argentinos la administración de los ferrocarriles suburbanos, creándose la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) y aprueba su estatuto. A dicha empresa, le encargó la administración, conservación y mantenimiento de toda la infraestructura de circulación y de operación de la red ferroviaria del Area Metropolitana de Buenos Aires.
- **Decreto 829 del 29 de abril de 1991**, dispone el otorgamiento de un préstamo a Ferrocarriles Argentinos para atender deudas.
- **Decreto 1137 del 14 de junio de 1991**, establece el marco regulatorio laboral al personal dependiente de la empresa privada adjudicataria del ramal ferroviario Rosario-Bahía Blanca.
- **Decreto 1141 del 14 de junio de 1991**, establece las disposiciones legales para los contratos de concesión del servicio público prestado por Ferrocarriles Argentinos, que se realicen conforme la Ley 23.696.
- **Decreto 1143 del 14 de junio de 1991**, establece el marco normativo para el otorgamiento de la concesión de los Subterráneos y Ferrocarriles. Se establecen concesiones por 10 años, prorrogables por periodos de 10 años indefinidamente; el Estado define las tarifas máximas a ser cobradas, las frecuencias mínimas de cada corredor y las condiciones de calidad de servicio; como premio al buen desempeño se permitirían incrementos tarifarios sobre los niveles autorizados; selección de los concesionarios mediante licitación pública nacional e internacional; posibilidad de

subsidio si no se cubren los costos globales (inversión, explotación y razonable rentabilidad).

- **Decreto 1144 del 14 de junio de 1991**, aprueba actuaciones sobre la licitación de la red ferroviaria Rosario-Bahía Blanca.
 - **Resolución (Min. Econ.) 1185 del 2 de octubre de 1991**, desestima planteo de nulidad articulado por el Consorcio Nuevo Central Argentino con relación a proceso de privatización de ferrocarriles.
 - **Resolución (Min. Econ.) 1255 del 9 de octubre de 1991**, llama a una nueva Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la explotación de sector de la red ferroviaria nacional que integra las líneas San Martín y Sarmiento.
- **Decreto 532 del 27 de marzo de 1992**, convoca a los gobiernos provinciales interesados en la explotación de los ramales ferroviarios, en actividad o clausurados, que se asienten en su territorio.
- **Decreto 738 del 29 de abril de 1992**, dispone que el personal que se desempeñe en relación de dependencia en la empresa privada adjudicataria de determinado sector de la red ferroviaria, se registrará por lo dispuesto en la Ley de Contrato de Trabajo.
- **Decreto 992 del 18 de junio de 1992**, amplía el plazo fijado por Decreto 532/92 para el traspaso de ramales ferroviarios a las provincias.
- **Decreto 994 del 18 de junio de 1992**, aprueba lo actuado para la concesión integral de la red ferroviaria del ramal General Mitre.
- **Decreto 1168 del 10 de julio de 1992**, suprime servicios de pasajeros interurbanos prestados por Ferrocarriles Argentinos a partir del 31/7/92, con exclusión del corredor Plaza Constitución-Mar del Plata-Miramar. Establece además que las provincias que decidan seguir prestando el servicio interurbano de pasajeros, deben asumir el total del déficit económico que implique el mismo.
- **Decreto 2277 del 2 de diciembre de 1992**, [autoriza](#) a la empresa a clausurar en forma definitiva un sector del ramal Retiro-Rosario de línea Mitre.
- **Decreto 2339 del 4 de diciembre de 1992**, crea como entidad autárquica del Gobierno Nacional la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria.
- **Decreto 2477 del 21 de diciembre de 1992**, autoriza a la empresa Ferrocarriles Argentinos a clausurar en forma definitiva un sector del ramal Santa Fe-Rosario de la línea General Belgrano.
- **Decreto 2642 del 29 de diciembre de 1992**, autoriza a la empresa Ferrocarriles Argentinos a clausurar en forma definitiva un tramo de la línea General Roca.

- **Decreto 2681 del 29 de diciembre de 1992**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía en la Licitación Pública para la concesión de la explotación integral de un sector de la red ferroviaria.
- **Decreto 7 del 6 de enero de 1993**, dispone que el personal de la empresa Ferrocarriles Argentinos que pase al sector privado por privatización de ramales, se registrará exclusivamente por el Régimen de Contratos de Trabajo.
- En enero de 1993 se crea Ferrobaires, empresa estatal autárquica de la Provincia de Buenos Aires (servicios de Bs. As. a Junín; Alberdi; Bragado; Lincoln; Pehuajó; Mar del Plata; Miramar; Tandil; Bahía Blanca; Patagones; Bolívar y Daireaux).
- **Decreto 204 del 11 de febrero de 1993**, aprueba el contrato de concesión suscripto con la firma Tren de la Costa S.A..
- **Decreto 504 del 24 de marzo de 1993**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía en la privatización de la red ferroviaria correspondiente a la línea General Urquiza.
- **Decreto 770 del 19 de abril de 1993**, concede al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires la explotación integral del sector Altamirano-Mar del Plata-Miramar.
 - **Resolución (Min. Econ.) 792 del 22 de julio de 1993**, crea la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria, con las funciones de fiscalizar y controlar las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- **Decreto 1368 del 5 de julio de 1993**, dispone el marco regulatorio aplicable al personal dependiente de la empresa adjudicataria de la concesión integral de explotación integrado por la línea General Urquiza.
- **Decreto 1381 del 5 de julio de 1993**, dispone el marco regulatorio laboral al personal dependiente de los adjudicatarios de la red ferroviaria de la línea San Martín y remanente de la línea Sarmiento.
- **Decreto 1515 del 19 de julio de 1993**, dispone el marco regulatorio laboral aplicable a las empresas adjudicatarias de las concesiones para la explotación de los servicios de pasajeros del área de Buenos Aires.
- **Decreto 1774 del 23 agosto de 1993**, crea la Empresa Ferrocarril Belgrano S.A..
- **Decreto 1836 del 1 de septiembre de 1993**, crea como entidad autárquica la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario en el ámbito de la Secretaría de Transporte, con la misión de hacer cumplir los contratos de concesión de transporte ferroviario interurbano de pasajeros y cargas y fiscalizar las actividades de los concesionarios sobre el cumplimiento del plan de inversiones; la ejecución de los programas de mantenimiento de la infraestructura y el material rodante; el control de

los pagos del canon y alquileres convenidos y la verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos, así como la vigencia de las pólizas de seguros.

- **Decreto 2403 del 18 de noviembre de 1993**, aprueba el Convenio de Cesión para la explotación integral de un ramal perteneciente a la línea ferroviaria General Belgrano.
- **Decreto 2608 del 22 de diciembre de 1993**, aprueba todo lo actuado por el Ministerio de Economía con motivo de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros de Subterráneos de Buenos Aires, Sociedad del Estado, juntamente con los de la línea Urquiza de Ferrocarriles Metropolitanos S.A..
- **Decreto 166 del 3 de febrero de 1994**, convalida gestiones realizadas por Ferrocarriles Argentinos en relación a observaciones efectuadas por la ex Sindicatura General de Empresas Públicas.
- **Decreto 430 del 22 de marzo de 1994**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía en la licitación para la privatización de la línea Belgrano Norte de Ferrocarriles Argentinos.
- **Decreto 454 del 24 de marzo de 1994**, conforma un Tribunal Arbitral con competencia en el transporte ferroviario.
- **Decreto 479 del 28 de marzo de 1994**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía en la licitación para la privatización de la línea ferroviaria San Martín.
- **Decreto 594 del 22 de abril de 1994**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía con motivo de la privatización de la línea ferroviaria Belgrano Sur de Ferrocarriles Argentinos.
- En junio de 1994 se crea Servicios Ferroviarios Patagónicos (SE.FE.PA.), empresa estatal autárquica de la Provincia de Río Negro (servicios de pasajeros y carga desde Bariloche a Viedma y Jacobacci).
- **Decreto 1737 del 3 de octubre de 1994**, instruye a Ferrocarriles Argentinos para que proceda a la relocalización de las instalaciones y tendido ferroviario de la Terminal Retiro.
- **Decreto 2333 del 28 de diciembre de 1994**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía con motivo de la privatización de los servicios de ferrocarril de la línea Roca.
- **Decreto 686 del 17 de mayo de 1995**, encomienda al Ministerio de Economía la iniciación de tratativas con los concesionarios de los servicios de transporte ferroviario de cargas, orientadas a la supresión o reducción de la obligación del pago

del canon establecida en los contratos de concesión para la explotación de los diversos sectores de la red ferroviaria nacional, manteniendo el equilibrio de la ecuación económico-financiera del contrato en beneficio del usuario y el interés público, mediante reducciones en fletes o aumentos de inversiones.

- **Decreto 730 del 23 de mayo de 1995**, aprueba todo lo actuado por el Ministerio de Economía con motivo de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros de servicios de líneas Mitre y Sarmiento de Ferrocarriles Metropolitanos S.A..
- **Decreto 1039 del 7 de julio de 1995**, declara en estado de liquidación a Ferrocarriles Argentinos, dependiente de la Secretaria de Transporte.
- **Decreto 401 del 29 de agosto de 1995**, aprueba un convenio de concesión con la Provincia de Salta, para la explotación integral de un tramo del ramal ferroviario de la ex- línea General Belgrano.
 - **Decisión Administrativa 194 del 29 de diciembre de 1995**, aprueba una contratación de la Policía Bonaerense, para el año 1996, en el marco del plan de servicios de policía adicional diseñado para desarrollar una atención adecuada de la seguridad pública en el ámbito de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros.
 - **Decisión Administrativa 7 del 18 de enero de 1996**, aprueba una contratación de la Policía Federal Argentina, para el año 1996, en el marco del plan de servicios de policía adicional diseñado para desarrollar una atención adecuada de la seguridad pública en el ámbito de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros.
- **Decreto 215 del 1 de marzo de 1996**, aprueba un convenio de concesión con la Provincia de Córdoba, para la explotación de los servicios interurbanos de pasajeros en los términos del decreto 1168/92, del ramal ferroviario que une las ciudades de Córdoba y Buenos Aires de la ex-línea Mitre.
 - En abril de 1996 se crea Servicios Ferroviarios del Chaco S.A. (SEFECHA), por **Ley provincial 4.882** (servicios desde Resistencia a La Sabana y Los Amores y entre Roque Sáenz Peña y Chorotis).
- **Decreto 574 del 30 de mayo de 1996**, circunscribe la cesión de titularidad de inmuebles dispuesta por el Decreto 1774/93 en favor de la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A., a aquellos bienes que resulten necesarios para la diagramación de servicios y sus explotaciones colaterales.
- **Decreto 660 del 27 de junio de 1996**, produce una gran reforma del Estado, que incluye la fusión de los organismos de control de transporte terrestre de jurisdicción

nacional (CNTF; CONTA y UCPRF), que pasan a ser la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), la que concentra sus recursos asumiendo el control y la fiscalización de las actividades desarrolladas por los operadores de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas, así como la protección de los derechos de los usuarios.

- **Decreto 1383 del 29 de noviembre de 1996**, crea el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) y se establece el dominio y transferencia interadministrativa de los bienes. Al Ente se le transfieren todos los bienes ferroviarios no concesionados definiendo como tales a aquellos que no se hubieren otorgado contractualmente en virtud de la concesión del sistema ferroviario de transporte de personas y cargas, que se encuentren en poder de Ferrocarriles Argentinos o FEMESA y se le otorga la misión de administrarlos, incluyendo la enajenación, los bienes muebles e inmuebles incluidos en el patrimonio a su cargo.
 - **Resolución (Min. Econ.) 53 del 15 de enero de 1997**, declara en estado de liquidación a Ferrocarriles Metropolitanos S.A..
 - **Resolución (Min. Trab. y Seg. Social) 144 del 3 de marzo de 1997**, crea el Programa de Actualización de Trabajadores Ferroviarios.
- **Decreto 543 del 12 de junio de 1997**, instruye a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a renegociar e introducir modificaciones, en los contratos de concesión de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y subterráneos, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, con el objeto de satisfacer necesidades de interés público no previstas en los contratos originarios y que hubieren surgido durante su ejecución.
- **Decreto 605 del 1 de julio de 1997**, instruye a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a renegociar e introducir modificaciones en los contratos de concesión de los servicios de transporte ferroviario de cargas que se encuentran en ejecución.
- **Decreto 696 del 30 de julio de 1997**, aprueba la estructura organizativa del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), y lo instruye para incorporar personal proveniente de las empresas Ferrocarriles Argentinos y Ferrocarriles Metropolitanos S.A..
 - **Resolución (Min. Econ.) 1204 del 23 de octubre de 1997**, ratifica un convenio suscripto por el Secretario de Transporte y el Gobernador de la Provincia de Santa Fe, relativo a la prestación del servicio de transporte de pasajeros por ferrocarril, entre las ciudades de Buenos Aires y Rosario.

- **Decreto 5 del 2 de enero de 1998**, ratifica un convenio de concesión celebrado con la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. y la Provincia de Salta, para la explotación de los servicios interurbanos de pasajeros en los términos del Decreto 1168/92, del ramal ferroviario que une las ciudades de Salta y Socompa, de la ex-línea General Belgrano.
- **Decisión Administrativa 240 del 29 de abril de 1998**, aprueba una contratación de la Policía Federal Argentina, para 1998, conforme al plan de servicios de policía adicional para una atención adecuada de la seguridad pública en el ámbito de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros.
- **Decisión Administrativa 241 del 29 de abril de 1998**, aprueba una contratación de la Policía Bonaerense, para 1998, conforme al plan de servicios de policía adicional para una atención adecuada de la seguridad pública en el ámbito de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros.
- **Decreto 978 del 19 de agosto de 1998**, extiende el plazo establecido por Ley 11.672, hasta tanto se disponga el cierre del proceso liquidatorio de Ferrocarriles Metropolitanos S.A. o se apruebe el cierre del proceso liquidatorio de Ferrocarriles Argentinos para su liquidación definitiva.
- **Decreto 210 del 16 de marzo de 1999**, aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía en aplicación del Decreto 543/97, relacionado al procedimiento de renegociación del contrato de concesión para la prestación del servicio de transporte ferroviario de pasajeros de ex-líneas Mitre y Sarmiento, suscripto con el concesionario Trenes de Buenos Aires S.A..
- **Decreto 701 del 30 de junio de 1999**, transfiere de Ferrocarriles Argentinos a Ferrocarriles Metropolitanos S.A. al personal que no se hubiera acogido al retiro voluntario establecido por la primera.
- **Decreto 1037 del 20 de septiembre de 1999**, aprueba el contrato de concesión suscripto por el Ministerio de Economía y la empresa Belgrano Cargas S.A., referido al servicio público de transporte de cargas de la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A..

En esta década hubo también normativa sobre políticas ferroviarias de desarrollo en la Patagonia, así como legislación acordada con la República de Chile. Cabe puntualizar que ya en la década anterior, la **Ley 23.253** del 19 de septiembre de **1985**, había ordenado la construcción del tramo ferroviario que prolongara la vía del Ferrocarril General Roca, desde Zapala, hasta el límite con la Republica de Chile.

A través de la **Ley 24.364** del 31 de agosto de **1994** se encomendó al Estado Nacional el estudio de prefactibilidad para la construcción y funcionamiento bajo el régimen de

concesión de una línea férrea en la región patagónica. Esta fue promulgada por **Decreto 1684/94**. Un año después se emitió el **Decreto 334 del 16 de agosto de 1995**, que constituyó la Comisión Nacional pro Ferrocarril Transpatagónico.

En tanto, a través de la **Ley 24.582 del 25 de octubre de 1995** se ordenó la realización de un estudio de prefactibilidad técnica, económica y financiera para la construcción y funcionamiento de un corredor ferroviario que vincule la red del ferrocarril Belgrano con la de la República de Chile.

A su vez el **Decreto 309 del 20 de marzo de 1998**, ordenó que se incluya a la iniciativa presentada por Canarail Consultants, referida a la determinación de la traza del Ferrocarril Transpatagónico y la vinculación dinámica entre puertos argentinos, del continente con la Isla Grande de Tierra del Fuego, en el régimen establecido sobre presentación de proyectos de inversiones de riesgo, a través de la modalidad de iniciativa privada.

El **Decreto 346 del 13 de abril de 1999**, estableció que la Secretaria de Transporte disponga de todo el material de vía necesaria para la construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur y del Ferrocarril Transpatagónico, que hubiera sido transferido al Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1383/96.

Etapas de emergencia:

A partir del año 2000 y hasta la presidencia del Dr. Kirchner en el año 2003, las normas producidas fueron coherentes con el marco político global de indefinición de una estrategia (en este caso del transporte), produciéndose marchas y contramarchas en las decisiones, varias de ellas enmarcadas en un contexto de emergencia:

- **Resolución (Min. Econ.) 219 del 24 de marzo de 2000**, da por concluida la liquidación de Ferrocarriles Argentinos.
- **Decreto 443 del 1 de junio de 2000**, crea el Organismo Nacional de Administración de Bienes, como órgano desconcentrado, disolviéndose el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios y suprimiéndose la Dirección Nacional de Bienes del Estado, cuyas funciones son asignadas al nuevo órgano.
- **Decreto 962 del 26 de julio de 2001**, aprueba las Actas Acuerdo suscriptas entre el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y los concesionarios Ferrovías S.A.C. y Metrovías S.A. para definir la modalidad de pago de deudas exigibles, dándose por concluidos los reclamos planteados por las empresas concesionarias.
- **Resolución (Min. Infr. y Viv.) 610 del 18 de diciembre de 2001**, aprueba proyectos de contratos de fideicomiso a ser suscriptos por concesionarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires con los bancos de la Nación Argentina y Ciudad de Buenos Aires.
- La **Ley 25.561, de emergencia pública y reforma del régimen cambiario**, vigente desde el 6 de enero de **2002**, declaró la emergencia pública en materia social,

económica, administrativa, financiera y cambiaria. En ese marco, autorizó al PEN a renegociar los contratos de obras y servicios públicos concesionados.

- **Decreto 2075 del 16 de octubre de 2002**, declara en Estado de Emergencia a la prestación de los contratos de concesión del Sistema Público de Transporte Ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Area Metropolitana de Buenos Aires. Como consecuencia de estas normas se suspendió cualquier incremento tarifario contractualmente previsto para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 para preservar a los sectores socioeconómicos de menores recursos.
- **Resolución (Min. de la Prod.) 115 del 18 de diciembre de 2002**, aprueba las Bases de los Programas de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables para cada una de las empresas concesionarias del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el Area Metropolitana de Buenos Aires a realizarse en los años 2003, 2004 y 2005; esto incluye el régimen de contrataciones por el que se regirán las obras y trabajos y los programas de emergencia de las prestaciones del servicio público.
- **Resolución (Jef. Gab. Min.) 21 del 13 de febrero de 2003**, establece que personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros lleve a cabo tareas de supervisión y verificación en todas las líneas de transporte ferroviario de pasajeros del Area Metropolitana de Buenos Aires, pudiendo asimismo requerirse la participación de personal especializado y funcionarios de otras entidades de la APN. Como objetivos, se consideró esencialmente la seguridad, regularidad, frecuencia y confort mínimo en la prestación del servicio.
- **Resolución (Min. de la Prod.) 59 del 17 de febrero de 2003**, dispone la realización de auditorias a las empresas Trenes de Buenos Aires S.A., Transportes Metropolitanos General Roca S.A., Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A..
- **Resolución (Min. de la Prod.) 77 del 21 de febrero de 2003**, instruye a la Secretaria de Transporte y a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a efectos de que adopten determinadas medidas con el fin de extremar los controles necesarios para garantizar el cumplimiento de lo resuelto en una sentencia judicial.
- **Decreto 1056 del 30 de abril de 2003**, establece que serán beneficiarios del fideicomiso creado por el Decreto 976/2001, determinadas empresas o entes provinciales prestatarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros de carácter urbano y suburbano y cómo se distribuirán los fondos destinados a dichos servicios.

Etapas de recuperación:

A partir de la asunción como Presidente del Dr. Kirchner en el mes de mayo del año 2003 y hasta el presente, se tomaron una serie de decisiones que señalan un claro cambio de rumbo en la política ferroviaria, lo que puede apreciarse a través de la normativa implementada:

- **Decreto 311 del 3 de julio de 2003**, crea la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la que continuará el proceso de Renegociación de los contratos desarrollado por la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.
- **Resolución (Sec. Transp.) 367 del 20 de noviembre de 2003**, autoriza a la Provincia de Corrientes para que por medio de su Subconcesionario Trenes Especiales Argentinos S.A. realice el servicio ferroviario interurbano de pasajeros entre las ciudades de Buenos Aires y Posadas.
- El 17 de febrero de 2004, se anunció la puesta en marcha del Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias, cuyo objetivo estratégico era el de recuperar el sistema urbano de pasajeros para poder brindar un servicio confiable, seguro y confortable.
- **Resolución (Sec. Transp.) 408 del 24 de junio de 2004**, conforma la Unidad de Gestión Operativa, para asumir la operación de emergencia del correspondiente servicio ferroviario, integrada por Metrovías S.A., Ferrovías S.A.C. y Trenes de Buenos Aires S.A.
- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 402 del 6 de agosto de 2004**, autoriza a la empresa Nuevo Central Argentino S.A. para que, a través de la empresa Ferrocarril S.A. (en formación), efectúe en una primera etapa la prestación provisoria del servicio de transporte ferroviario de pasajeros entre las ciudades de Villa María y Córdoba y en una segunda etapa el servicio interurbano de pasajeros entre las ciudades de Buenos Aires y Córdoba.
- **Decreto 798 del 23 de junio de 2004**, rescinde el Contrato correspondiente a la Concesión de la explotación de servicios ferroviarios de pasajeros, suscripta con la empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A., que fuera aprobado por Decreto 479/94.
- El 7 de julio de 2004, la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y la Empresa Ferrosur Roca S.A. suscribieron una "Carta de

Entendimiento", conteniendo las bases y términos para la adecuación del Contrato de Concesión.

- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 454 del 19 de agosto de 2004**, llama a Licitación Pública Nacional e Internacional con el propósito de arbitrar una solución para el servicio ferroviario concesionado a Belgrano Cargas S.A..
- **Decreto 1261 del 27 de septiembre de 2004**, deroga el Decreto 1168/92 y se reasume por parte del Estado Nacional la prestación de los servicios interurbanos de transporte ferroviario de pasajeros de largo recorrido, cuyo trazado sea de carácter interjurisdiccional. Se define al servicio en estado de emergencia crítica y se faculta al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a arbitrar las medidas conducentes y necesarias para proceder a su rehabilitación.
- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 410 del 27 de abril de 2005**, faculta a la Secretaria de Transporte a implementar provisoriamente la adecuación de costos de personal y energía, hasta la conclusión de la renegociación en los contratos de concesión vigentes del Sistema Público de Transporte Ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo.
- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 791 del 7 de julio de 2005**, llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la explotación de los servicios ferroviarios interurbanos de pasajeros, servicio de correo, transporte de encomiendas, automóviles y paquetería en los sectores de la red ferroviaria nacional comprendidos entre Buenos Aires y las ciudades de Córdoba y Tucumán, línea del ex Ferrocarril Mitre.
- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 1277 del 27 de septiembre de 2005**, declara desierto el proceso licitatorio del Belgrano Cargas.
- **Decreto 1288 del 20 de octubre de 2005**, ratifica en todos sus términos la Resolución 791/2005 del Ministerio de Planificación, sobre el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la explotación del servicio ferroviario interurbano de pasajeros y sus actividades complementarias y subsidiarias entre Buenos Aires y las ciudades de Córdoba y Tucumán, línea del ex Ferrocarril Mitre.
- **Decreto 1683 del 28 de diciembre de 2005**, aprueba el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes, a fin de garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido, cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales, y fortalecer y desarrollar el programa de obras del Sistema Público de Transporte Ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Area Metropolitana de Buenos Aires.

- **Decreto 446 del 20 de abril de 2006**, declara en Estado de Emergencia la prestación del servicio ferroviario de transporte de cargas y pasajeros a cargo del Belgrano Cargas.
- El 20 de julio de 2006, se firmó entre la Secretaría de Transporte y el Ministerio de Transportes, de Infraestructura, de Turismo y del Mar, de la República Francesa, un Acuerdo Administrativo con el objeto de establecer la colaboración entre ambas naciones en materia ferroviaria.
- El 20 de octubre de 2006, la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y las empresas América Latina Logística Central S.A. y América Latina Logística Mesopotámica S.A. suscribieron una "Carta de Entendimiento" conteniendo las bases y términos consensuados para la adecuación del Contrato de Concesión.
- El 8 de febrero de 2007, el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, suscribieron un Convenio con el fin de iniciar el proceso de retransferencia de los servicios ferroviarios.
- **Decreto 591 del 22 de mayo de 2007**, rescinde el Contrato de Concesión con la Empresa TMR S.A. y se convoca a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A., para la operación integral de su servicio.
- **Decreto 592 del 22 de mayo de 2007**, rescinde el Contrato de Concesión con la Empresa TMBS S.A. y se convoca a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A., para la operación integral de su servicio.
- El 19 de junio de 2007, se preadjudicó la ejecución de la obra electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento y comunicaciones y provisión de material rodante para el Servicio Ferroviario de Alta Velocidad entre Rosario y las ciudades de Buenos Aires y Córdoba.
- **Resolución (Sec. Transp.) 354 del 28 de junio de 2007**, convoca a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A., para la operación integral del servicio ferroviario (del ramal Roca) hasta tanto se defina la modalidad para su prestación (Decreto N° 591/2007).
- **Resolución (Min. Planif. Fed.) 522 del 3 de agosto de 2007**, ratifica el Convenio de fecha 8 de febrero de 2007, suscripto entre el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, que dio inicio al proceso de transferencia de los servicios ferroviarios oportunamente concesionados en el marco de los Decretos 1168/92 y 770/93.
- **Decreto 96 del 16 de enero de 2008**, adjudica la ejecución de la obra electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento, comunicaciones y provisión

de material rodante para el servicio ferroviario de alta velocidad entre Rosario y las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, línea del ferrocarril Mitre.

- La **Ley 26.352, de Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria**, vigente desde el 28 de febrero de **2008**, creó las sociedades Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, definiendo sus funciones, competencias y ámbitos de actuación. De esta manera introdujo el concepto de separación horizontal del sistema ferroviario, dejando a la primera de las mencionadas a cargo de la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes y a la segunda a cargo de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.
 - **Resolución (Min. Econ.) 178 del 26 de marzo de 2008**, aprueba la estructura financiera presentada para la obra electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento y comunicaciones y provisión de material rodante para el servicio ferroviario de alta velocidad entre Rosario y las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, línea del ferrocarril Mitre.
- **Decreto 752 del 6 de mayo de 2008**, instruye al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para que proyecte la totalidad de las normas reglamentarias y disponga las medidas complementarias que estime necesarias para la implementación de las previsiones establecidas en la Ley 26.352 de Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria y se aprueban los estatutos de Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.
- **Resolución (Min. de Planif. Fed.) 510 del 11 de junio de 2008, ratifica el Convenio** Marco sobre Transporte Ferroviario entre la Secretaria de Transporte y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el Convenio Complementario sobre la Puesta en Marcha del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros Nivel Subterráneo (Línea "H" - Primer Tramo); suscriptos por el Ministerio de Planificación Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la intervención necesaria de las empresas Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado y Metrovías Sociedad Anónima.
 - **Resolución (Sec. Transp.) 401 del 19 de junio de 2008**, llama a Licitación Pública Nacional e Internacional con financiamiento para la contratación de la formulación integral del anteproyecto, propuesta de desarrollo y ejecución de la obra de electrificación integral, obra civil, infraestructura de vías, señalamiento, comunicaciones y provisión de material rodante para el servicio ferroviario de la

Línea Roca (luego se prorrogó plazo por Resolución (Sec. Transp.) 542 del 4 de agosto de 2008).

- **Resolución (Sec. Transp.) 448 del 1 de julio de 2008**, aprueba lo actuado por la Comisión de Evaluación y Preadjudicación para la selección de las firmas consultoras para realizar el anteproyecto ejecutivo, estudios de prefactibilidad y factibilidad, entre otros, para ejecutar aquellos proyectos ferroviarios elegidos por el plan estratégico nacional 2004-2009, comenzando por el "Proyecto ferroviario Choele Choel/San Antonio Este (Río Negro)".
- **Resolución (Sec. Transp.) 469 del 7 de julio de 2008**, incorpora obras de electrificación, renovación de vías y otras varias indispensables (del ramal Roca), a las establecidas por Decreto 1683/05.
- **Resolución (Sec. Transp.) 498 del 1 de julio de 2008**, aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales para la contratación de servicios de consultaría para el estudio del "Proyecto ferroviario Choele Choel/San Antonio Este (Río Negro)".
- **Resolución (Sec. Transp.) 507 del 17 de julio de 2008**, incorpora a lo establecido por Decreto 1683/05 la provisión de 15 Trenes Livianos nuevos del Tipo Tranvía, a los Servicios Ferroviarios Metropolitanos, Línea Belgrano Norte, y se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional con Financiamiento, para la contratación de su desarrollo, fabricación, provisión y mantenimiento (prorrogado plazo sucesivamente por Resoluciones (Sec. Transp.) 697 del 5 de septiembre, 711 del 16 de septiembre y 746 del 1 de octubre de 2008).
- **Resolución (Sec. Transp.) 514 del 23 de julio de 2008**, aprueba los Pliegos de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional con Financiamiento para la contratación de la obra integral de infraestructura de vías, obra civil, señalamiento, comunicaciones y provisión de material rodante, para la puesta en funcionamiento de un tren de alta prestación, en el corredor Buenos Aires-Mendoza, (Línea General San Martín) (prorrogado plazo por Resolución (Min. Planif. Fed.) 849 del 4 de noviembre de 2008).
- **Decreto 1414 del 3 de septiembre de 2008**, declara de Interés Público la propuesta presentada para el diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación en concesión de un tramo de la actual traza del "Ferrocarril Trasandino Central", en la Provincia de Mendoza.
- **Resolución (Sec. Transp.) 695 del 3 de septiembre de 2008**, incorpora obras de infraestructura a lo establecido por Decreto 1683/05.

- **Resolución (Sec. Transp.) 696 del 3 de septiembre de 2008**, aprueba a Ferrovías Sociedad Anónima Concesionaria, titular de la Concesión de los Servicios Ferroviarios Metropolitanos de Transporte de Pasajeros de la Línea Belgrano Norte, la realización de los trabajos y provisiones necesarios para la ejecución de determinadas obras.
- **Resolución (Sec. Transp.) 706 del 11 de septiembre de 2008**, incorpora obras de infraestructura a lo establecido por Decreto 1683/05.
- **Resolución (Com. Nac. Reg. Transp.) 1770 del 19 de septiembre de 2008**, establece que los prestadores de servicios ferroviarios de pasajeros y carga deberán presentar antes del 30 de noviembre de cada año el plan de mantenimiento anual correspondiente al año siguiente y que la falta de ejecución de dichos planes en los términos y condiciones establecidas, será considerada falta grave, a los efectos de la toma de las medidas que corresponda por dicho incumplimiento.
- **Resolución (Com. Nac. Reg. Transp.) 1810 del 3 de octubre de 2008**, establece la información y la documentación respaldatoria mínima que deberán presentar las Empresas Concesionarias de los Servicios de Transporte Ferroviario de Pasajeros en el Area Metropolitana de Buenos Aires.

A manera de síntesis, del análisis de la normativa ferroviaria se pueden destacar 2 aspectos de interés: el primero es que independientemente de coincidir o no con las líneas de acción de las política implementadas, se pueden distinguir claramente las etapas donde existe una decisión política en cuanto a si los ferrocarriles deben o no cumplir un rol esencial como servicio público de toda la sociedad argentina, de aquellos períodos donde simplemente se van aplicando decisiones a medida que la necesidad lo impone puntualmente, sin tener un plan o una estrategia global de acción.

Un segundo aspecto, es que aquellas decisiones políticas que implican desmantelamientos o supresión de actividades se concretan rápidamente en los hechos, generando una serie de normas complementarias que, a veces, actúan como parches que intentan corregir o atenuar las consecuencias negativas de la anterior para sostener su justificación. En cambio, las decisiones políticas de crecimiento (planes de obras, mantenimiento patrimonial o inversión, controles de calidad, planes de seguridad, acciones de defensa de los usuarios, expansión de la red, modernización, convenios de cooperación, etc,) o se realizan con gran atraso prorrogándose reiteradamente los plazos programados, o sólo se ejecutan parcialmente, o nunca se concretan, a pesar de ser ordenadas reiteradamente.

CAPITULO 6: FINANCIAMIENTO DEL SECTOR

Composición del Fondo Fiduciario

El Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) del Fondo Fiduciario creado por el Decreto N° 976/01, incluye al Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y al Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS).

A su vez, el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), está compuesto por el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y el Sistema de Transporte Ferroviario (SIFER). Asimismo el SISTAU comprende el SISTAU pasajeros, el SISTAU Reserva Cargas y el SISTAU Emergencias (REFOP).

Caracterización del Fondo:

Su denominación es “Fideicomiso Decreto N° 976/01” (modificado a su vez por los Decreto N° 1377/01 y 652/02) siendo su fecha de contrato el 13 de septiembre de 2001 por un plazo de 30 años. Su finalidad es “atender el pago de los derechos del cobro que resulten titulares los beneficiarios conforme a los términos y condiciones de los Decretos N° 976/01 y modificatorios”.

El artículo 16 del Contrato de Fideicomiso establece que la administración del Fideicomiso será ejercida por el fiduciario (el Banco de la Nación Argentina), de conformidad con las instrucciones que le impartan la Secretaría de Obras Públicas –respecto de los fondos provenientes de la recaudación de las tasas viales y recursos derivados al SISVIAL- y la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios- según las instrucciones que ésta imparta respecto de los recursos derivados al SITRANS-

El patrimonio del Fondo Fiduciario está constituido, entre otros, con los recursos provenientes de las tasas del Gasoil y las tasas viales –hasta mayo de 2005- y a partir del dictado de la Ley N° 26.028, por la alícuota del 20,22% del impuesto sobre la transferencia – a título oneroso o gratuito- o importación de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro.

El total de recursos netos acumulados al 31 de diciembre de 2006, alcanzaba a \$ 7.868.406.978 (sin incluir intereses ganados ni Aportes del Tesoro Nacional).

El Decreto N° 301/04 modificó la distribución de los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil fijada por Decreto N° 652/02 y agregó un nuevo componente al SITRANS: el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA). A partir de dicha modificación, los recursos que se distribuyen al SITRANS, una vez detraída la reserva de liquidez, se elevan

al 50 %, quedando el tope de 65 % de dicho valor para el SISTAU (60 % SISTAU, 3% REFOP y 2% SISTAU Cargas).

El Decreto N° 1488/04 dispuso que, previo a efectuar cualquier distribución de fondos del SIT a las cuentas del SITRANS, el fiduciario deba verificar si existe alguna solicitud de transferencia de fondos para el SISCOTA. El Decreto N° 678/06 modificó el procedimiento de asignación de fondos correspondientes al SISCOTA, estableciendo que, previo a efectuar cualquier distribución de fondos desde la cuenta de primer grado del Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) o del Sistema Vial Integrado (SISVIAL), el Fiduciario deberá verificar si existe alguna solicitud de transferencia de fondos a la cuenta de segundo grado del Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA).

Toda vez que la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios haya requerido un movimiento de fondos hacia la cuenta de segundo grado del Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA), los fondos del Sistema de Infraestructura de Transporte Terrestre (SIT) se destinarán a dicha transferencia hasta completar la suma de la misma. Una vez efectivizada la transferencia a la cuenta de segundo grado del Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA), los ingresos se distribuirán entre las restantes cuentas del Sistema de Infraestructura de Transporte Terrestre (SIT), de acuerdo con la reglamentación vigente.

Recursos y Distribución del SITRANS

Cuadro N° 1- Evolución de los recursos y su distribución

Año	Recursos			Distribución				
	Monto Destinado SITRANS	Monto de la Res. de Liq. utilizado p/SITRANS	Monto de SISVIAL asignado a SISTAU	Monto Destinado SISTAU pasajeros	Monto Destinado SISTAU Reserva Cargas	Monto Destinado SISTAU Emergencias. REFOP	Monto Destinado SIFER	Monto Destinado SISCOTA
2002	301.271.625	0	0	180.762.974	15.063.581	0	105.445.069	0
2003	491.672.048	16.757.890	0	317.750.770	17.797.161	7.287.735	175.594.271	0
2004	792.979.122	98.405.700	0	548.784.008	15.669.064	50.503.596	265.588.612	10.839.544
2005	1.035.533.529	158.031.201	65.008.830	717.086.705	21.099.736	260.986.104	246.601.365	12.799.653
2006	1.427.898.989	195.156.940	121.444.287	1.328.871.065	106.703.393	75.254.622	432.680.772	18.304.726
TOTAL	4.048.355.313	468.351.731	186.453.117	3.093.255.522	176.332.935	394.032.057	1.225.910.089	41.943.923

Fuente: www.ucofin.gov.ar

Como se puede observar en el cuadro precedente, durante el período 2002-06 los recursos destinados al SITRANS ascendieron a \$ 4.518 millones, de los cuales 68 % fueron destinados al SISTAU pasajeros y el 27 % al SIFER. A dicho monto se le adicionaron, en los años 2005-06, \$ 186 millones que fueron detraídos del SISVIAL, según lo establecido en el Decreto N° 564/05.

Con relación a la rendición de cuentas es necesario aclarar que si bien la reglamentación inicialmente aprobada establecía como requisito para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos el de “proceder a la rendición de los fondos recibidos”, mediante el artículo 7° de la Resolución N° 512/06 se dejó sin efecto el

cumplimiento de rendición de los fondos recibidos. Respecto del SIFER, si bien la normativa indica que para mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos los concesionarios deben cumplir con ciertos requisitos, los mismos no contemplan que deben realizar rendición alguna.

EL SIFER

Entre los años 2004/06 el total de los fondos acumulados en el SITRANS, ascendió a la suma de \$ 2.715.256.791. Los beneficiarios de este fondo lo integraban las Empresas Ferroviarias, Empresas de Transporte de Cargas y de Pasajeros.

La Evolución Financiera del Fondo entre esos años, se expone a continuación:

Evolución Financiera del Fondo

Cuadro N° 2 - Evolución Financiera SISTAU - SIFER (en millones de pesos) (1)

Concepto/ Año	SISTAU Pasajeros			SIFER		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Ingresos	541,3	702,3	682,1	268,4	289,0	331,0
Aplicaciones (2)	501,1	675,1	690,9	236,8	297,0	318,0
Saldo Acumulado	(3) 40,2	67,4	58,6	(3) 31,6	23,6	36,6

Fuente: Estado de Origen y Aplicación de Fondos del Banco de la Nación Argentina (base percibido).

(1) No se incluyen los años 2002 y 2003 por no contarse con la información desagregada de los Ingresos

(2) Están incluidas las transferencias;

(3) Saldo disponible correspondiente al año 2004 (no corresponde al acumulado).

Como se puede apreciar, durante los años 2004/05, los ingresos superaron a las aplicaciones permitiendo acumular un saldo que compensó la situación inversa que se produjo durante el año 2006 para ambos fondos.

Con respecto a los indicadores económico-financieros su evolución, se exponen a continuación, expresado en millones de pesos:

SISTAU Pasajeros

Indicador	2004	2005	2006
Inmovilidad de fondos promedio	7,4%	3,8%	-1,2%
- Fondos desembolsados (incluye transferencias)	501,1	675,1	690,9
- Recursos	541,3	702,3	682,1
- Fondos inmovilizados	40,2	27,2	-8,8
Inmovilidad de fondos promedio acumulado	7,4%	5,4%	3%
- Fondos desembolsados (incluye transferencias)	501,1	1176,2	1867,1
- Recursos	541,3	1243,6	1925,7
- Fondos inmovilizados	40,2	67,4	58,6

SIFER

Indicador	2004	2005	2006
Inmovilidad de fondos promedio	11,7%	-2,7%	3,9%
- Fondos desembolsados (incluye transferencias)	236,8	297	318
- Recursos	268,4	289	331
- Fondos inmovilizados	31,6	-8	13
Inmovilidad de fondos promedio acumulado	11,7%	4,2%	4,1%
- Fondos desembolsados (incluye transferencias)	236,8	533,8	851,8
- Recursos	268,4	557,4	888,4
- Fondos inmovilizados	31,6	23,6	36,6

NOTA: datos extraídos de los Estados de Origen y Aplicación de Fondos del Banco de la Nación Argentina

Los indicadores desarrollados en el cuadro anterior, permiten observar que la inmovilidad de fondos promedio correspondiente al SISTAU en el año 2006 dio un resultado negativo, lo mismo ocurrió en el SIFER en el año 2005, lo cual refleja que en dichos años los egresos superaron a los ingresos. Por otro lado, se puede visualizar que hubo una disminución en la inmovilidad de fondos promedio acumulado tanto en el SISTAU como en el SIFER.

Resulta importante destacar que la SIGEN en uno de sus informes ha objetado la decisión de abonar el concepto de salarios y cargas sociales del personal de los concesionarios (según Resolución Conjunta MPFIPyS N° 99/03 y MEyP N° 296/03) a través del Presupuesto Nacional, por haber existido una disminución en la inmovilidad de fondos promedio acumulado del SIFER.

CAPITULO 7: EL MODELO DE GESTIÓN FERROVIARIO ESPAÑOL ANTECEDENTE DEL SISTEMA ADOPTADO POR ARGENTINA.

En febrero de este año se sancionó la Ley Nacional Nº 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, por la cual se introduce en nuestro país el concepto de separación horizontal del sistema ferroviario. Esto significa diferenciar por un lado la gestión de la infraestructura ferroviaria y por el otro la operación de los servicios de transporte de pasajeros y de cargas.

En forma concreta, esta Ley crea dos Sociedades del Estado, ambas bajo el régimen de funcionamiento para este tipo de sociedades que establece la Ley Nº 20.705. La primera denominada ADMINISTRACION DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E. tendrá a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria existente y la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes. La segunda empresa, denominada OPERADORA FERROVIARIA S.E., será la responsable de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

Los Estatutos Societarios de ambas empresas fueron aprobados en mayo de este año mediante el Decreto Nº 752/08, que además estableció que corresponde al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios entre otros:

- a) Proyectar las normas reglamentarias de la Ley Nº 26.352, las que deberán garantizar la efectiva participación de los diferentes actores del sistema.
- b) Reordenar las competencias administrativas de su esfera.
- c) Proyectar el reordenamiento administrativo de las competencias de los organismos y entes autárquicos alcanzados por la Ley de Reordenamiento Ferroviario.
- d) Instrumentar todas las medidas necesarias para garantizar los recursos humanos y económicos, y todas las conducentes para la adecuada gestión de las sociedades creadas.

Este modelo de gestión adoptado por nuestro país para su sistema de gestión ferroviario, encuentra su antecedente más cercano en España. A partir de la Ley 39, vigente desde 2003, el Gobierno Español adopta el mencionado concepto de separación horizontal. Dicha Ley tiene por objetivo la regulación, en el ámbito de la competencia del Estado, de la infraestructura ferroviaria y de la prestación de los servicios de transporte ferroviario y otras actividades colaterales.

Para apreciar las similitudes entre Ley española 39/2003 y la Ley argentina 26.352, se ha desarrollado el siguiente cuadro comparativo:

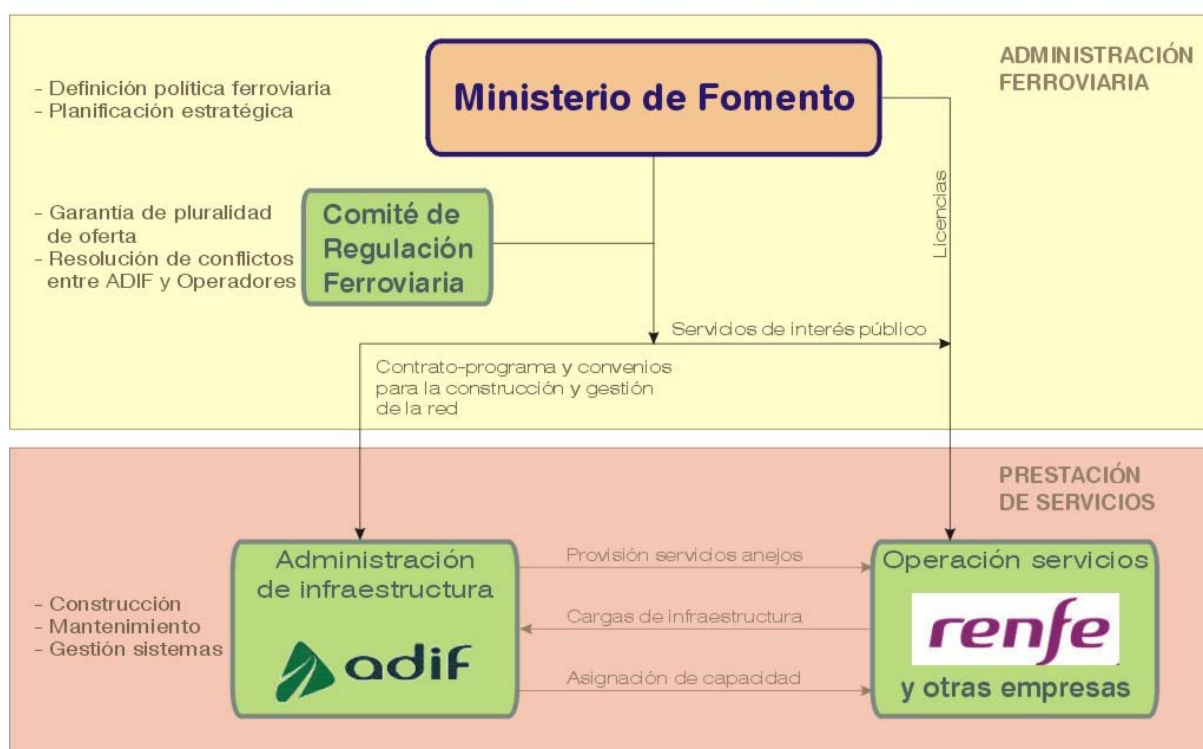
Nivel	Sistema Español	Sistema Argentino
Planificación estratégica	Ministerio de Fomento <i>(Es el encargado de otorgar las licencias para ser operador de servicios)</i>	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios <i>(Es el responsable de continuar con los contratos de concesión vigentes)</i>
Administrador (explotación y mantenimiento) de la infraestructura ferroviaria existente y construcción de las nuevas	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)	Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF)
Prestador de servicios ferroviarios de pasajeros y mercancías y de otros servicios o actividades complementarias o vinculadas. Encargada del mantenimiento de material rodante	RENFE-Operadora y otras como: Comsa Rail Transport S.A., Continental Rail S.A., Acciona Rail Services S.A., Activa Rail S.A., Tracción Rail S.A., Ferrocarriles Vascos S.A., ArcelorMittal Siderail S.A. En etapa de inscripción: English Scottish & Welsh Internacional Ltd. (EWSI).	Operadora Ferroviaria S.E. <i>(Asumirá la prestación de los servicios por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros)</i> UGOFE SA ¹⁰ Concesiones vigentes: Trenes de Buenos Aires S.A. Metrovías S.A. Ferrovías S.A.C. Ferroexpreso Pampeano S.A Ferrosur Roca S.A. Ferrocarril Mesopotámico S.A. Nuevo Central Argentino S.A América Latina Logística Belgrano Cargas S.A. y ferrocarriles gestionados por las provincias
Órgano regulador	Comité de Regulación Ferroviaria	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
Organismos de certificación	Entidades acreditadas para verificar el material rodante por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).	

¹⁰ Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, opera las Líneas Metropolitanas San Martín, Roca y Belgrano Sur

AGENTES DEL SECTOR FERROVIARIO EN EL SISTEMA ESPAÑOL

En el cuadro precedente se puede observar las similitudes, incluso de nominación, de los distintos organismos y empresas que intervienen en los modelos de gestión del sistema ferroviario argentino y español. A continuación se describen estos agentes en el modelo español, de acuerdo a lo que se señala en la página web del Ministerio de Fomento del Gobierno de España.

PRINCIPALES AGENTES DEL SECTOR FERROVIARIO



MINISTERIO DE FOMENTO

El Ministerio de Fomento es el encargado de la administración del conjunto del sector ferroviario. Según la Ley 39/2003, sus principales competencias son:

- la planificación estratégica del sector ferroviario, tanto de las infraestructuras como de la oferta de servicios.
- la ordenación general y la regulación del sistema ferroviario, en especial todo lo relacionado con la seguridad e interoperabilidad del sistema ferroviario y con las relaciones entre los agentes del sector.
- la definición de objetivos y la supervisión de la actividad de las entidades públicas empresariales ferroviarias, ADIF y RENFE, así como de su sistema de financiación.

ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF)

La Ley 39/2003 creó el ADIF, que comenzó su actividad el 1º de enero de 2005. El Real Decreto 2395 del 30 de diciembre de 2004 aprobó sus estatutos. El ADIF es una entidad pública empresarial, con autonomía de gestión dentro de los límites establecidos por su normativa y está adscrito al Ministerio de Fomento. Tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio. Su objeto principal es la administración y construcción de infraestructuras ferroviarias.

El ADIF administra la casi totalidad de la red ferroviaria de interés general. Es decir, en la actualidad, el ADIF administra a) en régimen comercial, las nuevas líneas de alta velocidad (aproximadamente unos 1.200 Km.) y, b) por encomienda del Estado, mediante un convenio para la administración, la red convencional de ancho ibérico (11.780 Km.).

El ADIF, además, es responsable de la construcción de las nuevas líneas férreas que autorice el Estado. Para dar una idea de la magnitud de la gestión que debe desarrollar la empresa, baste señalar que en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) del Gobierno¹¹, está previsto para el año 2012 que España cuente con más de 2.200 km en servicio. De lograrse dicha meta, el país ibérico se transformaría en la primera nación del mundo en número de kilómetros de alta velocidad en explotación, por delante incluso de Japón y Francia. Cabe destacar que en los Presupuestos Generales del Estado de 2009, el Ministerio de Fomento tiene prevista una inversión de 9.674 millones de euros, algo superior al que fijaba el PEIT¹².

RENFE-Operadora

La actual RENFE-Operadora también fue creada por la Ley 39/2003, como entidad pública empresarial. Al igual que el ADIF comenzó su actividad el 1º de enero de 2005. Sus estatutos fueron aprobados mediante el Real Decreto 2396 del 30 de diciembre de 2004.

La RENFE-Operadora fue creada por desmembración de las unidades de negocio prestadoras de servicio ferroviario y otras actividades comerciales de la anterior RENFE, la empresa ferroviaria de concepción vertical (la gestión de la operación va unida a la gestión de la infraestructura).

¹¹ Página web de la ADIF - <http://www.adif.es/infraestructura/index.html>

¹² Revista Líneas (ADIF) del 11 de noviembre de 2008 - <http://www.revistalineas.com/portada.htm>

La RENFE-Operadora es una entidad pública empresarial, con autonomía de gestión dentro de los límites establecidos por su normativa y está adscrito al Ministerio de Fomento. Tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y patrimonio propio. Su objeto es la prestación de servicios ferroviarios de pasajeros y mercancías y de otros servicios o actividades complementarias o vinculadas al transporte ferroviario. Realiza, además, el mantenimiento de material rodante ferroviario.

La RENFE-Operadora continúa recibiendo del Estado las compensaciones originadas en las obligaciones de brindar el servicio público de pasajeros regionales y de cercanías. En cambio no recibe compensación por los servicios de pasajeros de larga distancia ni de los de alta velocidad que se gestionan en régimen comercial, como así tampoco por los servicios de cargas. Estos últimos servicios, desde el año 2006, están sometidos a la competencia de otras empresas operadoras de cargas.

OTRAS EMPRESAS FERROVIARIAS

Como ya señalamos en el párrafo precedente, a partir del 1º de enero de 2006, los servicios de carga que presta RENFE-Operadora entraron en competencia con las otras empresas ferroviarias que cuentan con licencia europea. Estas empresas tienen libre acceso a toda la red para realizar el transporte ferroviario de mercancías internacional o nacional. Para ello, previamente a circular por el itinerario solicitado, estas empresas deben solicitar al ADIF la correspondiente capacidad (surco) y deberán además, estar en posesión del certificado de seguridad correspondiente a su material rodante y a su personal de conducción.

Al momento mismo de entrar en competencia el servicio ferroviario de cargas, el Ministerio de Fomento ya había otorgado dos licencias de nueva empresa ferroviaria (a Comsa Rail y a Continental Rail) y una licencia de candidato a la adjudicación de capacidad (a Transfesa). Cabe aclarar que a RENFE-Operadora ya se le había otorgado la licencia que la habilitaba para el transporte de pasajeros y mercancías en la red ferroviaria estatal.

COMITÉ DE REGULACIÓN FERROVIARIA

El Comité de Regulación Ferroviaria es el organismo regulador del sector ferroviario. Es un órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento. Está compuesto por un presidente y cuatro vocales, nombrados por el Ministro de Fomento, y un secretario, designado por el propio Comité. El

Real Decreto 2387/2004 establece la duración del mandato, cese, incompatibilidades y funciones de los miembros del Comité. El Comité se constituyó el 9 de junio de 2005, seis meses después que comenzaron a funcionar el ADIF y la RENFE-Operadora.

El Comité de Regulación Ferroviaria ejerce sus funciones en concordancia con las normas de la Defensa de la Competencia establecidas en la Ley española 16/1989 y cuenta con mecanismos de información y coordinación con el Servicio de Defensa de la Competencia español.

El Comité tiene entre sus principales objetivos, funciones y competencias los siguientes:

- Salvaguardar la pluralidad de la oferta ferroviaria.
- Garantizar la igualdad de todos los operadores en las condiciones de acceso al mercado.
- Cuidar de que los cánones por el uso de la infraestructura se ajusten a la normativa y no sean discriminatorios.
- Resolver los conflictos entre el ADIF y las empresas ferroviarias, en relación con:
 - Otorgamiento y uso del certificado de seguridad.
 - Aplicación de los criterios de la declaración sobre la red.
 - Procedimientos de adjudicación de capacidad (itinerario solicitado para circular).
 - Cuantía, estructura y aplicación de tarifas a los operadores.
- Resolver conflictos entre empresas ferroviarias o sobre actuaciones que signifiquen un trato discriminatorio en el acceso a las infraestructuras o a los servicios.
- Interpretar las cláusulas de las licencias y de las autorizaciones para la prestación de los servicios de interés público, informando además en los procesos de licitación.
- Informar y asesorar al Ministro de Fomento y a las autoridades regionales sobre materias ferroviarias, especialmente en las que puedan afectar al desarrollo de un mercado ferroviario competitivo.

El Comité actúa de oficio o a instancia de partes interesadas. Las resoluciones del Comité son vinculantes para las entidades que actúen en el ámbito ferroviario, pero son recurribles ante el Ministro de Fomento. Las sanciones a los incumplimientos de las resoluciones que emita el Comité están contempladas por la Ley 39/2003.

ADAF- Certificación

La Asociación de Acción Ferroviaria –ADAF-, fue creada en 1980 como una entidad sin fines de lucro, con el objeto de defender los intereses de las 30 empresas relacionadas con el sector ferroviario que lo fundaron. En la actualidad, son miembros de ADAF más de 50 empresas y su principal objetivo es la normalización técnica y la interoperabilidad en el sector ferroviario.

En diciembre de 1998, se creó ADAF-Certificación, que está actualmente registrada como organismo notificado (certificante) en el marco de las directivas de interoperabilidad. El carácter de la ADAF como organismo certificante fue oportunamente informado por el Estado español a la Comisión Europea y al resto de Estados miembros de dicha comunidad. El Ministerio de Fomento estima que en el futuro, la ADAF-Certificación podrá llegar a ser el organismo nacional para la certificación de seguridad del material rodante.

HACIA DONDE VA EL MODELO ESPAÑOL

Es bien conocida, la óptima situación socio-económica que se vivía en España en el momento que el Estado Español decidió pasar de un modelo de gestión ferroviario denominado vertical a uno horizontal. En aquel momento, además eran óptimos el estado y el grado de expansión de la infraestructura y del material rodante ferroviario español. En cambio, la situación en nuestro país era distinta. Baste recordar que cuando el Poder Ejecutivo Nacional inició el trámite legislativo del Proyecto de Ley Nacional de Reordenamiento Ferroviario hacía pocos días que había dictado los Decretos Nº 591 y 592 ambos del 22 de mayo de 2007. Mediante éstos se rescindieron los Contratos de Concesión con las Empresas TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL ROCA SA y TRANSPORTES METROPOLITANOS BELGRANO SUR SA, convocándose a la UNIDAD DE GESTION OPERATIVA FERROVIARIA DE EMERGENCIA SA, para la operación integral de ambos los servicios.

En esta parte del trabajo, pese a las diferencias existentes entre ambos países, señaladas en el párrafo precedente, se intentará encontrar indicios en el sistema de gestión ferroviario español que puedan ser aprovechados en la experiencia argentina que recién inicia su camino.

No podemos dejar de señalar que, hoy se incorpora en el escenario internacional un nuevo actor: “la crisis financiera internacional”. Esta reciente crisis, que estiman los

expertos estará vigente por un tiempo no menor a los 3 años, genera en el tema que estamos tratando, por un lado la incógnita de que medidas tomará el Gobierno español en el funcionamiento del sistema de gestión ferroviario. El actual contexto socio-económico, de incertidumbre e inestabilidad, es muy distinto al percibido en el momento en que adoptó el sistema horizontal. Por otro lado, esta crisis también genera la incógnita de que sucederá con el sistema horizontal que se inicia en Argentina, ya que en principio su implementación demandará mayores recursos fiscales.

La visión gubernamental

Para comenzar a observar el modelo de gestión ferroviario español, citaremos el pensamiento del gobierno español (previo a la crisis financiera internacional de octubre de 2008) sobre la Ley del Sector Ferroviario, que como ya señalamos comenzó a operativizarse hace apenas un poco más de tres años. En el “INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO 2008”, elaborado por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (23/06/08) podemos leer lo siguiente:

“.....un mayor aprovechamiento del impulso liberalizador del ferrocarril que se inicia con la entrada en vigor el 1 de enero de 2005, de la Ley del Sector Ferroviario,..... Esta Ley incluye la apertura gradual a la competencia del mercado internacional y nacional de mercancías y de viajeros, con el fin de conseguir una mejor gestión que revierta en servicios de mayor calidad y menores costes.

Los resultados obtenidos en 2007 confirman que los nuevos operadores ferroviarios son principalmente compañías constructoras, que obtienen sinergias con la operación de contenedores en los puertos o con el transporte de materiales para las obras civiles que construyen. Así, las mercancías que llegan a los puertos y son transportadas en ferrocarril han crecido en 2007 un 50 por ciento con respecto a 2006 y las previsiones de incremento de tráfico portuario en transporte de contenedores presentan también incrementos significativos del 11 por ciento anual. Los datos han demostrado que la capacidad de la infraestructura ferroviaria para absorber el incremento de tráfico ha sido suficiente, aunque se requiere una mejor gestión de los surcos y de las instalaciones logísticas existentes.

Por lo que se refiere al incremento de la cuota del ferrocarril hasta alcanzar el 10 por ciento en 2010 en el escenario alto (en el Informe se plantean tres escenarios), será necesario desarrollar medidas adicionales que incidan en la ampliación del atractivo de la oferta ferroviaria. Buena parte de las acciones recogidas en el PEIT

(el Informe se refiere Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte) y, *más recientemente, en las medidas urgentes del PAEE* (el Informe se refiere al Plan de Acción de la Estrategia Española de Eficiencia Energética), *van en esa dirección y persiguen mejorar la gestión de la capacidad existente e incrementar la capacidad dedicada al transporte de mercancías de las futuras infraestructuras ferroviarias. Se estima que el conjunto de medidas recogidas en el PAEE para el ferrocarril producirán un ahorro medio anual de 2,6 millones de toneladas de CO2. También es necesario mejorar las infraestructuras de conexión intermodal con el ferrocarril, especialmente en los puertos y promover el avance del «mercado único ferroviario» en la UE para mejorar el atractivo del ferrocarril como alternativa para el transporte internacional de mercancías.*

En lo referente al transporte de viajeros, el aumento de la renta per cápita ha incrementado tanto el número de vehículos de las familias como la distancia que recorren de forma habitual. En concreto, el número de matriculaciones anuales se ha duplicado desde 1990 hasta alcanzar cerca de 500 turismos por cada mil habitantes, cifra todavía inferior a la media europea (650 vehículos). Este aumento del parque de vehículos ha posibilitado que en 2004 se alcanzaran los 355 mil millones de viajeros-km, tras un crecimiento desde 1990 del 104 por ciento, incremento tres veces superior al de la UE-15. La consecuencia inmediata de este aumento es que, además de la emisión de otro tipo de contaminantes con efecto local, las emisiones de GEI¹³ del transporte privado por carretera han aumentado anualmente a tasas medias del 3,2 por ciento hasta alcanzar en 2006 el 35 por ciento de las emisiones totales del transporte.

Dado que un 81 por ciento de la población española reside en las ciudades, el transporte urbano se convierte en una importante fuente de externalidades negativas tanto económicas como medioambientales. Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, las ciudades son responsables del 80 por ciento de los costes de congestión en la UE-15, y el transporte urbano representa el 40 por ciento de las emisiones de CO2 relacionadas con el transporte. La Comisión Europea estima que estas externalidades están causando unas pérdidas económicas valoradas en cien mil millones de euros anuales, un 1 por ciento del PIB de la UE, según el borrador del Libro Verde «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana».

De ahí la importancia de llevar a cabo medidas destinadas a fomentar el uso del transporte público y de los modos no motorizados, primar el aumento de la

¹³ Gases de Efecto Invernadero

ocupación de los vehículos privados, mejorar la eficiencia de vehículos y carburantes, promover el uso de vehículos híbridos y de biocombustibles, etc. En el ámbito urbano, destacan los planes de movilidad sostenible incluidos en el PAEE, que están orientados a mejorar la oferta, calidad, flexibilidad y puntualidad de los transportes colectivos, que se estima contribuirán en la reducción de 3,2 millones de toneladas de CO2.

Además, para incentivar el mayor uso del transporte público se promoverán, entre otros, los abonos de transporte intermodal dentro del Plan de Transporte al Centro de Trabajo incluido en el PAEE, que permitirá un ahorro adicional de 1,1 millones de toneladas de CO2.

En lo que se refiere a los recorridos interurbanos, a los factores antes mencionados, se une un aumento significativo de los desplazamientos en avión, que ha crecido un 67 por ciento entre 1990 y 2006. Este crecimiento dificulta el cumplimiento de los compromisos medioambientales y pone de manifiesto la necesidad de favorecer el trasvase desde los modos más contaminantes, como la carretera y el aéreo, a otros más sostenibles como el ferrocarril. Con vistas a analizar la reducción de emisiones”

En este Informe, que cabe reiterar es previo a la crisis financiera internacional de octubre de 2008, resulta de interés resaltar dos cuestiones. La primera relacionada con la integración de políticas públicas, en este caso las correspondientes al transporte, a la energía y al medio ambiente. De la lectura surge la preocupación del Gobierno español por incrementar la capacidad y el uso del transporte sostenible (ferroviario) de mercaderías y pasajeros debido a la urgencia de reducir los niveles de contaminación ambiental, que son provocados, entre otros, por el transporte automotor y aéreo.

La segunda cuestión está referida a detectar el interés que puedan tener los inversores en el sector ferroviario, es así que en el Informe se señala que, desde el momento en que entra en competencia el transporte ferroviario de carga, “*los nuevos operadores ferroviarios son principalmente compañías constructoras, que obtienen sinergias con la operación de contenedores en los puertos o con el transporte de materiales para las obras civiles que construyen.*” Esto podría ser de interés en nuestro país, por ejemplo, para aquellos gobiernos provinciales – caso del Chaco - que están interesados en reactivar ramales, particularmente del Belgrano Cargas. Sin embargo hay que tener en cuenta que:

“según las cifras del Foro Internacional del Transporte (ITP), en el primer trimestre de 2008 en España se transportaron por ferrocarril 2.699 millones de toneladas

(por kilómetro)¹⁴, frente a las 64.636 millones de toneladas que optaron por la carretera. Estas cifras suponen un retroceso del 2,8% del tren frente a un incremento del 2,5% de la carretera. Casi tres años después de la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril la carretera sigue ganando terreno al tren. La razón de este incremento se encuentra en la misma liberalización. Según fuentes del sector consultadas por este diario, las tarifas ferroviarias se han incrementado, en algunos casos, hasta un 40% desde que se liberalizó el sector”¹⁵.

La visión de los gremios

En junio pasado, el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, con motivo del discurso de presentación del ya mencionado INFORME ECONÓMICO, anunció la separación jurídica del área mercancías (cargas) de RENFE-Operadora. Sus dichos suscitaron el alerta de los sindicatos agrupados en la Federación de Transportes y Comunicaciones (FETYC) de la CGT¹⁶ y en Sector Federal Ferroviario y Servicios Turísticos de la UGT¹⁷. En esa oportunidad el Presidente había señalado¹⁸:

“Contexto: El sector del transporte se enfrenta a una coyuntura marcada por el fuerte encarecimiento de sus costes, fundamentalmente por el incremento del precio del combustible, los retos derivados de la sostenibilidad ambiental y la necesidad de incrementar su competitividad. En el medio y largo plazo son necesarias medidas para impulsar un sector del transporte moderno y eficaz, que sirvan de base para reforzar la capacidad competitiva del tejido productivo.

.....

7. Plan para liberalizar y aumentar la participación del transporte de mercancías por ferrocarril

Medidas: El impulso de transporte de mercancías por ferrocarril es clave para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la dependencia del petróleo de la economía española. Con este fin:

- *Se separará jurídicamente el área de mercancías de RENFE Operadora, creando una sociedad independiente. Esto permitirá una gestión mas*

¹⁴ En Argentina, año 2004, fue de 11.604 millones tn/km anuales para el total de concesionarios ferroviarios. Fuente CNRT –estadísticas-

¹⁵ negocios.com del 28 de octubre de 2008

http://www.negocios.com/negocios/28-10-2008+por_que_mercancias_no_les_gusta_ferrocarril,no_ticia_1_img,28,28,36326.

¹⁶ Confederación General del Trabajo

¹⁷ Unión General de Trabajadores

¹⁸ Publicado en el Comunicado FETYC nº 20 del 25 de junio de 2008

focalizada y transparente en el desarrollo de esta actividad.

- *Se desarrollará reglamentariamente la liberalización de los servicios auxiliares al transporte ferroviario, para que esta liberalización se haga efectiva y para adaptar mejor estos servicios a las necesidades de los operadores de mercancías.*

Compromisos:

Antes de agosto se presentará un proyecto de ley para separar el área de mercancías de RENFE Operadora, creando una sociedad independiente para liberalizar la prestación de servicios auxiliares al transporte de mercancías”

Como ya señalamos, a partir de este discurso del presidente Rodríguez Zapatero, los gremios se expresaron fuertemente en contra. La Federación de Transportes y Comunicaciones (FETYC) ha señalado al respecto lo siguiente:

“La noticia de las declaraciones del Presidente del Gobierno en el consejo Económico y Social, relativa a la segregación de la división de Mercancías de RENFE hizo “explotar” literalmente la reunión:.....

Si en diciembre de 2004 alguien tenía alguna duda de que la entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario que partía a la antigua RENFE en dos, podía traer mas adelante funestas consecuencias en forma de posteriores segregaciones y privatizaciones,.....

..... a pocos años vista: transferencia de las cercanías y media distancia a las Comunidades Autónomas, sociedades mixtas con los fabricantes de material para el mantenimiento de los trenes que se quedan con nuestro trabajo y ya generan excedentes en los talleres, ahora las mercancías y pronto sabremos a quien le venden el AVE a precio de saldo.

En ADIF se desarrollará reglamentariamente la liberalización de los servicios auxiliares que ya la LSF (Ley del Sector Ferroviario) establecía como servicios a los que no estaba obligado prestar el propio ADIF. Estos servicios incluyen:

- *El acceso a la red de telecomunicación.*
- *El suministro de información complementaria.*
- *La inspección técnica del material rodante.*

CGT va a interponer las correspondientes Comisiones de conflictos previas a la convocatoria de huelgas,”.

Por su parte el Sector Federal Ferroviario y Servicios Turísticos, mediante un comunicado gremial nº 95 señalaba, el 8 de julio pasado:

“ el rigor de nuestras posturas, la seriedad en los planteamientos y las fechas elegidas para la convocatoria de huelgas, han dado lugar a que la Empresa convoque esta misma tarde al Comité de Huelga para plantear un compromiso escrito con un alto contenido político, en el que se plantea la inexistencia en este momento, de un proyecto legislativo que afecte a RENFE Operadora y se acuerda que la compañía, con calendario de negociación que se propondrá en su momento, facilite las informaciones oportunas y desarrolle las negociaciones pertinentes al tiempo que se compromete a no tomar medidas unilaterales con respecto al modelo organizativo que afecten al Área de Mercancías y Logística y a sus trabajadores.

Este compromiso de la Empresa, es el que ha provocado, que TODOS los sindicatos del CGE de RENFE Operadora, desconvocásemos los paros previstos.”

La lectura de los comunicados gremiales nos muestra, en el caso español, que las agrupaciones de los trabajadores sostenían que la separación de RENFE, en ADIF y RENFE –Operadora, que dispuso la Ley 39/2003, era el primer paso en un camino de segregaciones, privatizaciones y transferencias a las comunidades autónomas. Nada parece indicar que esto sea válido para el caso de nuestro país, donde las concesiones y transferencias a las provincias se dieron, durante los 90, bajo el modelo de gestión ferroviaria vertical.

Por otra parte, también surge de los comunicados transcritos – anteriores a la crisis financiera internacional -, que por la presión gremial el Gobierno español tuvo que dar marcha atrás con la separación jurídica del área de cargas de RENFE-Operadora., medida que había sido anunciada por la falta de resultados en el objetivo de incrementar el transporte de mercancías por ferrocarril.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Contrato de concesión de Transportes Metropolitanos General San Martín S.A.
- “Regulación y control de los servicios públicos”, “aspectos relacionados al proceso de renegociación de los contratos en las concesiones ferroviarias” Dr. César Begnozzi, Ing. Daniel Bustos, Arq. Mario Romero, Buenos Aires, noviembre de 2004.
- Informes Secretaría de Transporte Y UNIREN
- Informes Ministerio de Economía, “Proceso de renegociación contractual, artículos 8° 9° de la ley n° 25.561, guía de procedimientos
- normas mencionadas en el informe
- Pliegos y Condiciones Generales y Particulares de la Concesión.
- Addendas de los Contratos de Concesión.
- Decreto 293 / 2.002.
- Resolución Conjunta de Min. Econ. y Min. Prod. 61/2.002.
- Resolución Conjunta de Min. Econ. y Min. Prod. 11/ 2.002.
- Ley de Ferrocarriles 2.873.
- Ley 23.696.
- Dec. 2.740/90 Memorandum de Entendimiento Reestructurac. Ferroviaria.
- Dec. 1.143 /91.
- Resolución 1.456/91 de Convocatoria a Licitación.
- Ministerio de Fomento del Gobierno de España – sitio web.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) adscrito al Ministerio de Fomento del Gobierno de España – sitio web
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) adscrito al Ministerio de Fomento del Gobierno de España – Revista Líneas del 11 de noviembre de 2008.
- Gobierno de España - INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO 2008, elaborado por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (23/06/08)
- Revista digital “negocios.com” del 28 de octubre de 2008
- Federación de Transportes y Comunicaciones (FETYC) –España- Comunicado FETYC n° 20 del 25 de junio de 2008
- Sector Federal Ferroviario y Servicios Turísticos –España- Comunicado gremial n° 95 del 8 de julio de 2008
- Informe Auditoría, AGN N° 726/05.
- Informe Auditoría, SIGEN “Transporte ferroviario de pasajeros en el Área Metropolitana de Bs.As.
- Informe de Estado de situación-Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte-SIT-Decreto N° 976/01. Estado de situación al 31 de Diciembre de 2006.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sitio web.