

## La salida de la privatización. El caso de los ferrocarriles.

*Ismael Mata*

SUMARIO: I. La posprivatización. II. La legislación ferroviaria hasta mediados del siglo XX. III. La nacionalización. IV. La privatización. V. La reasunción del servicio por el Estado. VI. La recreación de ferrocarriles argentinos. VII. Comentarios finales.

### I. La posprivatización.

Desde los comienzos de este siglo y, en gran medida, con causa en la crisis general que comenzó a fines del año 2001, el Estado Nacional emprende un camino de regreso, consistente en revisar la política de privatización de la década de los noventa y reasumir con intensidad el papel de operador económico, que había caracterizado su acción en la segunda mitad del siglo pasado.

En esa línea y en relación con los servicios públicos, se pueden indicar los pasos siguientes:

a) La rescisión de la concesión de los servicios postales, monetarios y de telegrafía que prestaba la empresa “Correo Argentino S.A.” y el nombramiento para atenderlos, en forma provisoria, de una “Unidad Administrativa”<sup>1</sup>. Finalmente, se constituye una sociedad unipersonal denominada “Correo Oficial S.A.”, con las acciones en manos del Estado Nacional, que asume los servicios que prestaban la ex-concesionaria y la “Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.” (ENCOTESA)<sup>2</sup>.

b) Por medio de la Ley N° 25.943 se creó la empresa “Energía Argentina S.A.” (ENARSA), con el objeto, apartándose de los marcos regulatorios de la electricidad y el gas<sup>3</sup>, de tomar a su cargo la gestión integral de los hidrocarburos, o sea, la generación,

<sup>1</sup> Decreto N° 1.075/2003.

<sup>2</sup> Decreto de Necesidad y Urgencia N° 721/2004.

<sup>3</sup> Leyes Nros. 24.065 y 24.076.

transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, más el transporte y distribución de gas natural, la intervención en el mercado para evitar acciones abusivas de monopolios u oligopolios y la elaboración de una base integral de datos sobre hidrocarburos. Aquí también el capital social pertenece originariamente al Estado Nacional, con posibilidad de una futura oferta a las provincias y al público.

c) La concesión de los servicios sanitarios en el área metropolitana de Buenos Aires fue rescindida<sup>4</sup>, asumiendo el Estado la prestación en forma transitoria, mientras se organizaba una nueva empresa que se denomina “Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.” (AySA)<sup>5</sup>, con el 90 % del capital social en cabeza del Estado y el 10 % restante perteneciente a los ex trabajadores de Obras Sanitarias de la Nación, que habían integrado como accionistas la ex concesionaria. Varias provincias que tenían privatizados los servicios sanitarios (v. gr. Santa Fe, Buenos Aires, Salta) también rescindieron los contratos de concesión y asumieron el servicio, salvo el caso de Córdoba, en que el accionista mayoritario extranjero transfirió sus acciones a una empresa local.

d) En materia de transporte aerocomercial, cuando las empresas “Líneas Aéreas Privadas Argentinas S.A.” y “Dinar Líneas Aéreas S.A.” dejaron de funcionar, el Gobierno Nacional constituyó en el año 2003 una sociedad con la finalidad de asegurar la continuidad del servicio, que se denominó “Líneas Aéreas Federales”<sup>6</sup>. La nueva compañía no realizó vuelos y finalmente fue declarada en estado de disolución y liquidación en el año 2009.

En el caso de Aerolíneas Argentinas su funcionamiento durante la etapa de privatización fue conflictivo, con cambios de accionistas y deficiencias en el servicio, hasta que, finalmente, se dispuso la expropiación de sus acciones y las de sus empresas controladas, con excepción de las pertenecientes al Estado y a los trabajadores de las empresas<sup>7</sup>. El juicio de expropiación se encuentra en trámite.

e) En el año 1990 y dentro del marco de las Leyes Nros. 17.520 (Concesión de Obra Pública) y 23.696 (Reforma del Estado y Privatizaciones), se otorgaron en concesión distintos tramos de la red vial nacional<sup>8</sup> y la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires<sup>9</sup>.

Los contratos de dichos corredores viales vencieron en el año 2003 y el Poder Ejecutivo resolvió volver a licitarlos conforme al mismo marco legal, continuando de ese modo con la política de privatización<sup>10</sup>, aunque se produjo un rediseño del vínculo contractual que se aparta de la concesión y acentúa la intervención del Estado. Con esta orientación se fijaron las pautas siguientes:

<sup>4</sup> Decreto N° 303/2006.

<sup>5</sup> Decreto N° 304/2006.

<sup>6</sup> DNU N° 1.238/2003.

<sup>7</sup> Ley N° 26.466.

<sup>8</sup> Decreto N° 2.039/1990.

<sup>9</sup> V. Decreto N° 2.637/1992 (Accesos Oeste y Norte y Autopistas Richieri-Ezeiza-Cañuelas). Como parte de la red también se concesionó la Autopista Buenos Aires-La Plata.

<sup>10</sup> Decreto N° 425/2003.

1) se redujo drásticamente la cantidad de corredores licitados, pasando de veinte a seis, sin expresar los fundamentos, a pesar de que con ello se atenuaban las posibilidades de participación;

2) no se incluyeron las obras de extensión de la red y la ampliación de la capacidad existente, quedando sólo a cargo del concesionario las obligaciones de mantenimiento y explotación, con la consecuente reducción del plazo de las concesiones a cinco años;

3) el Estado se reservó el derecho de disponer la ejecución de obras por terceros, así como el de incorporar tramos de rutas nacionales o provinciales al segmento de red concedido;

4) todos los ingresos de la concesión se incorporan a un fondo fiduciario<sup>11</sup> y son distribuidos, de acuerdo con la modalidad de cada contrato, en concepto de tarifa, canon o subvención. En otras palabras, se estableció un sistema de caja única para lo cual el peaje fue fijado por el Estado en forma uniforme para todos los corredores.

De acuerdo con tales pautas, las concesiones se otorgaron mediante el Decreto N° 1.007/2003, conforme a un modelo que se aleja del contrato de concesión para acercarse a una locación de servicios.

Los contratos celebrados en la segunda etapa de los corredores viales vencieron en el año 2008 y se renovaron siguiendo el mismo modelo de fuerte intervención estatal; a su vez, ante el transcurso del plazo fijado a los contratos de la tercera etapa, se fueron renovando mediante resoluciones del Ministro de Planificación, que a ese efecto recibió una delegación del Poder Ejecutivo.

En el caso de los ferrocarriles, los servicios que prestaba la empresa estatal, conforme al régimen de la Ley N° 18.360, también fueron objeto de privatización según dispuso la Ley N° 23.696, en cuyo Anexo I el transporte de pasajeros y de carga, así como la infraestructura y los servicios que prestaba dicha empresa estatal, serían transferidos al sector privado mediante “concesión”.

Los ferrocarriles, como se verá en este trabajo, constituyen otro ejemplo de las marchas y contramarchas en las políticas públicas a las que fue sometido este estratégico medio de transporte, hoy, finalmente, a cargo del Estado, con una tenue participación privada.

Resulta necesario destacar que la renovación por el Estado de su acción empresaria en lo que va de este siglo, se caracteriza por la adhesión expresa a los principios y normas de derecho privado y la adopción de figuras societarias de carácter comercial.

Cabe recordar que en los años sesenta del siglo pasado, ante los problemas de gestión de las empresas públicas, se ensayó que éstas se organizaran como sociedades comerciales, como aconteció con “Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A.” (SEGBA), que funcionó con los caracteres de sociedad anónima de capital estatal y concesionaria para la prestación del servicio eléctrico.

<sup>11</sup> Creado por el Decreto N° 976/2001 y modificado por el DNU N° 1.006/2003.

En su momento, se consideraba que la figura jurídica adoptada en el caso de SEGBA era expresión de una política de privatización y mereció comentarios favorables porque constituía un cambio de modelo de las empresas públicas. En tal sentido, el Ing. San Martín escribió que la forma societaria de SEGBA implicaba una superación de los resultados de las empresas estatales afectadas por “altos costos, desorganización e ineficiencia”, a los que se sumaban “las influencias políticas que hacen rotar los directivos por períodos de meses, y la demagogia que pretende atribuir a las empresas estatales fines sociales o de promoción que son fines propios del Estado y no de sus empresas; el resultado es el caos, el déficit, la proliferación de trámites y, en consecuencia, el gigantismo de personal; ineficiencia que se paga finalmente haciendo pesar sobre el pueblo tarifas y precios en continuo aumento ajustado a los gastos crecientes de explotación”<sup>12</sup>.

Luego del paso de los años en la historia de las empresas públicas, hoy nos parece claro que un cambio de figura jurídica no tiene la fuerza suficiente para obtener la eficiencia y eficacia deseadas de su gestión. En tal sentido, puede agregarse que esa política de índole formal constituye otra manifestación de la creencia en la “magia de las palabras”, que invariablemente es desafiada por la realidad<sup>13</sup>.

## II. La legislación ferroviaria hasta mediados del siglo XX.

Para el pensamiento de Alberdi el ferrocarril era uno de los medios estratégicos para contribuir al objetivo central de poblar el territorio<sup>14</sup>, ya que junto con el telégrafo reducen sus espacios. En sus palabras: “El ferrocarril innova, reforma y cambia las cosas más difíciles, sin decretos ni asonadas”. Y agregaba: “Él hará a la unidad de la República Argentina mejor que todos los Congresos [...]. Sin el ferrocarril, no tendréis unidad política donde la distancia hace imposible la acción del poder central”<sup>15</sup>.

Inspirado en ese ideal incluyó en su proyecto de Constitución, entre las atribuciones del Congreso y como parte de la llamada “Cláusula del Progreso”<sup>16</sup>, la construcción de ferrocarriles para lograr la “prosperidad del país” y el “adelanto y bienestar de todas las provincias”, por medio de “leyes protectoras” y por “concesiones temporales de privilegios”.

En el mismo año de sanción de la Constitución Nacional (CN, 1853), un grupo de empresarios locales presentó al Gobierno de Buenos Aires<sup>17</sup> un pedido de concesión para

<sup>12</sup> San Martín, Salvador, *La fórmula SEGBA y las empresas del Estado*, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1964, p. 25.

<sup>13</sup> V. Mata, Ismael, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Rap, 2009, pp. 341-342.

<sup>14</sup> “La población—necesidad sudamericana que representa todas las demás—es la medida exacta de la capacidad de nuestros gobiernos. El ministro de Estado que no duplica el censo de estos pueblos cada diez años ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades” (Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Librería Platero S.R.L., 1991, p. 56).

<sup>15</sup> Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>16</sup> Actual Art. 75, inc. 18, CN.

<sup>17</sup> La Provincia de Buenos Aires todavía no se había incorporado a la Confederación.

construir un ferrocarril “al Oeste”, que fue objeto de sucesivas precisiones en sus términos, y que como contrapartida ofrecía el transporte gratuito de correspondencia y de personal y material de las Fuerzas Armadas, sin garantías de rentabilidad del proyecto.

La concesión fue otorgada el 9 de enero de 1854 y en 1857 comienza la prestación del servicio desde Plaza Lavalle (El Parque) hasta Plaza Flores (casi 10 km de vía si se tiene en cuenta la extensión posterior a “La Floresta”). En los años siguientes, el trazado se fue prolongando, primero a Morón y luego a Moreno (1860).

Resulta también de interés en la etapa fundacional del servicio un contrato celebrado entre el Poder Ejecutivo de la Confederación y Allan Campbell, para estudiar la factibilidad de un ferrocarril desde el Puerto de Paraná (Entre Ríos) a Córdoba<sup>18</sup>. En el mismo año se autorizó al Poder Ejecutivo “para conceder el privilegio de la construcción” de dicho ferrocarril y “hacerse partícipe de su empresa como accionista”. La ley también previó la ampliación de la concesión para el caso de que el trazado pudiera extenderse hasta Cuyo o hacerse trasandino en unión con el de Santiago y Valparaíso<sup>19</sup>.

Como bien señala Mario Justo López (h), en esa primera etapa de la instalación de los ferrocarriles en nuestro país, el gobierno central y los provinciales actuaron por separado, ejerciendo estos últimos los poderes reservados que forman parte de su autonomía<sup>20</sup>, sin “interferencia recíproca” y así, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe y Tucumán emprendieron la realización de sus propios proyectos<sup>21</sup>.

Luego de la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, la Nación y las provincias entablaron una relación de mutua colaboración, aunque con reglas legales propias para cada iniciativa, sin el respaldo de un régimen legal de carácter general, que recién se sanciona en el año 1870 a través de la Ley N° 531, referido a los ferrocarriles nacionales existentes y los que en adelante se construirían.

Dicha ley precisaba que se considerarían de carácter nacional los que se construyeran en territorios nacionales, los construidos con recursos del Tesoro Nacional, los que recibieren “una prima cualquiera” de dicho Gobierno, y los autorizados por ley especial del Congreso (Art. 2°).

Los distintos aspectos del servicio regulado por dicha ley fueron la vía y su conservación, policía de los ferrocarriles (servidumbres administrativas), material y personal empleado en la explotación, formación y marcha de los trenes, transporte de personas y mercaderías, privilegios y gravámenes de las empresas, inspección gubernativa y delitos e infracciones relativos al servicio.

Se trata de una normativa de calidad regulatoria, respecto de la cual podrían destacarse las reglas sobre uniformidad de las tarifas (Art. 51), la liberación de los derechos de importación para los materiales que se aplicaran a la construcción o explotación del medio, así como también de los impuestos que gravaran los bienes muebles o inmuebles

<sup>18</sup> Ley N° 22 de 1855.

<sup>19</sup> Ley N° 24 de 1855.

<sup>20</sup> Entre tales poderes la CN (actual Art. 125) incluye “la construcción de ferrocarriles”.

<sup>21</sup> López (h), Mario Justo, *Ferrocarriles, deuda y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 2000, pp. 48-51.

que tuvieran el mismo destino (Arts. 54 y 55). Las empresas estaban obligadas a transportar gratuitamente la correspondencia de correo y al empleado encargado, los empleados del Poder Ejecutivo comisionados para la inspección de la vía y el material de explotación y los funcionarios judiciales que investigaran delitos o accidentes vinculados con el servicio (Art. 58).

A partir de este primer ensayo de régimen general, se fueron dictando sucesivas leyes y normas reglamentarias en materia ferroviaria, sin adecuada articulación entre ellas, ni derogación expresa de las normas anteriores sobre la misma materia, con casos de superposición parcial y, finalmente, con un tratamiento deficiente a través del reciente *Digesto Jurídico*<sup>22</sup>.

En el año 1891 se sanciona la Ley General de Ferrocarriles Nacionales N° 2.873 (todavía vigente, según el *Digesto*<sup>23</sup>), que distingue entre ferrocarriles nacionales y provinciales, redefiniendo los primeros como los de propiedad de la Nación o que fueren garantizados, subvencionados o autorizados por ella, así como los que unan la capital con una o más provincias y los que comuniquen una provincia con otra o un punto cualquiera del territorio nacional con un Estado extranjero (Art. 3°)<sup>24</sup>. Por su parte, los de carácter provincial son los construidos o autorizados para funcionar dentro de los límites del territorio local (Art. 4°).

La Ley N° 2.873 procede al tratamiento de los mismos aspectos del servicio que habían sido regulados por la Ley N° 531, agregando un capítulo sobre las concesiones ferroviarias, en el que se establece que las empresas concesionarias deberán tener su domicilio legal en la República y llevar sus libros en castellano, conforme al Código de Comercio. También se incluyen reglas sobre los términos de los contratos, los privilegios a favor de las empresas y la determinación de los gastos de explotación.

Cabe agregar que la ley deroga expresamente el anterior régimen de la Ley N° 531 (Art. 99).

Desde 1880 la red ferroviaria se expande rápidamente, con la transferencia de las empresas estatales Norte y Andino y Oeste de la Provincia de Buenos Aires, al sector privado, prioritariamente en favor de compañías de origen británico. En 1880 la red tenía 2.500 kilómetros, pasando luego a 14.000 en 1896 y a 34.000 en 1916.

A través de la Ley N° 3.896 (año 1899) se autorizó al Poder Ejecutivo para reordenar la gestión de los ferrocarriles nacionales<sup>25</sup>. Finalmente, el régimen propio de éstos últimos se completó con la sanción de la Ley N° 6.757 (1909), que creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado.

<sup>22</sup> Aprobado por la Ley N° 26.369, que introduce un extraño mecanismo de delegación legislativa y de dudosa constitucionalidad para su actualización.

<sup>23</sup> Identificada en el *Digesto* con el N° Z-0073.

<sup>24</sup> La norma también se refiere a los territorios nacionales, que posteriormente se transformaron en provincias.

<sup>25</sup> Resulta de interés recordar que la Ley N° 3.896 –que autorizó al Poder Ejecutivo para realizar inversiones en los ferrocarriles de propiedad de la Nación– incorporó una norma estableciendo la preferencia de los artículos de producción nacional (Art. 9°).

Como explica Alemann, las concesiones otorgadas por la Nación y la Provincia de Buenos Aires, aplicando los incentivos usuales para la época (v. gr. garantía mínima de beneficios, liberación de impuestos), configuran una política que se consolida con la Ley N° 5.315 del año 1907 –denominada “Ley Mitre”, en recuerdo de su promotor, el Ing. Emilio Mitre–, que puso en vigencia un régimen orgánico de concesiones ferroviarias<sup>26</sup>.

La ley, que tuvo una finalidad promocional, mantuvo la aplicación de la N° 2.873 y previó que las empresas prestadoras existentes pudieran acogerse a las ventajas de su régimen, mediante la suscripción del contrato correspondiente. Puede también destacarse que los concesionarios debían aportar una contribución del 3 % del producto líquido de la explotación, para ser aplicado a la construcción y mantenimiento de los puentes y caminos de los municipios o departamentos cruzados por las líneas (Art. 8°).

Como rasgo interesante, cabe señalar que las tarifas de pasajeros y de carga podían ser “intervenidas” por el Poder Ejecutivo si el producto bruto de la línea, en tres años seguidos, excedía del 17 % del capital en acciones y obligaciones, reconocido por dicho Poder.

En el relevamiento de las principales normas relativas al medio, corresponde indicar el Reglamento General de Ferrocarriles aprobado por el Decreto N° 90.325/1936, en el que se establecen en forma detallada las reglas sobre la prestación, la infraestructura, el personal, la atención de los pasajeros, las tarifas y demás aspectos del servicio.

En síntesis, el sistema se integró con una red pública nacional a cargo de la referida Administración general y otra de carácter privado, de mayor extensión e importancia económica, operada por concesionarios en su mayoría de origen británico.

### **III. La nacionalización.**

En el año 1946 comienza el desarrollo de una política de nacionalización, en un escenario con la red ferroviaria total extendida por algo más de 44.000 km, en la cual operaban once empresas, mayormente de capitales extranjeros, debiéndose destacar que la línea con mayor extensión era la asignada a la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (trocha angosta), que tenía un neto perfil de promoción, porque sus recorridos cubrían las zonas de menor desarrollo económico del país.

En ese año, nuestro país celebró un acuerdo económico con el gobierno inglés, que entre sus previsiones incluía la creación de una empresa argentina que se haría cargo de adquirir y explotar los bienes de las empresas ferroviarias inglesas. El 1° de marzo de 1948<sup>27</sup> se tomó posesión de dichas empresas mediante el pago de una indemnización convenida por razones económicas bilaterales, a pesar de que las inversiones de los concesionarios estaban amortizadas.

<sup>26</sup> Alemann, Roberto T., *Breve historia de la Política Económica Argentina*, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1997, pp. 142-144.

<sup>27</sup> Una comisión especial se hizo cargo de la gestión de las empresas ferroviarias inglesas.

Canosa señala que ya en los años treinta del siglo pasado, el Estado había adquirido algunas líneas privadas, como los casos de los ferrocarriles Central del Chubut, Trasandino y Central Córdoba, a los que se agregaron, en el año 1946, varias líneas de capitales franceses, es decir, las compañías “General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires”, “Francesa del Ferrocarril de Santa Fe” y “Ferrocarril de Rosario a Puerto Belgrano”<sup>28</sup>.

En el año 1949 se impone a las líneas a cargo del Estado su denominación actual, y, finalmente, pasan a ser coordinadas por un Directorio de los Ferrocarriles del Estado, creado por el Decreto N° 3.370/1950, dependiente del Ministerio de Transportes y con participación sindical. Este nuevo régimen incorpora un Comité de Gerentes y un Consejo Consultivo para asesorar al Directorio, cuyas decisiones no podían ser ejecutadas sin previa comunicación al Ministerio sectorial, el cual podía vetar cualquiera de dichas decisiones.

En el año 1969, durante un gobierno de facto, se sanciona la Ley N° 18.360 que organiza la Empresa Ferrocarriles Argentinos (EFEA) con un perfil predominante de derecho privado y una dirección conforme a un modelo militar de estado mayor, ya que estaba a cargo de un presidente, un consejo de administración y un vicepresidente ejecutivo. Dicho consejo era presidido por el presidente de la empresa, y sus decisiones tenían el carácter de dictámenes, correspondiendo a este último la decisión final.

En forma acorde con el diseño de dirección adoptado, la propia ley declaraba que tenía carácter transitorio mientras duraba “la situación especial en que su conducción superior esté integrada por personal militar en situación de actividad”, prorrogándose hasta su sustitución legal (Art. 42).

Corresponde señalar, con respecto al carácter privado del nuevo régimen, que en el mismo se establecía la inaplicabilidad de las leyes de contabilidad, de obras públicas, de empresas del Estado, así como las normas reglamentarias o complementarias de las mismas (Art. 41).

#### **IV. La privatización.**

Los cambios legislativos no impidieron que a partir de los años sesenta del pasado siglo comenzara una marcada declinación del servicio ferroviario, causada por distintos factores: falta de continuidad de las políticas del sector transporte, creciente avance del medio automotor, falta de inversiones, cooptación sindical, exceso de personal e ineficiencia en su gestión.

Tales circunstancias provocaron que entre los años 1965 y 1990 se perdiera la mitad del volumen de carga transportada y alrededor del 35 % de los pasajeros en el área metropolitana. En materia de cargas fueron significativas las pérdidas del transporte de ganado, fruta y pescado. La red se redujo a 34.000 km con el 54 % de la misma en

<sup>28</sup> Canosa, Armando N., *Régimen administrativo del transporte terrestre*, Buenos Aires, Ed. Ábaco, 2002, p. 281.

condiciones malas o regulares, agregándose que el 49 % de las locomotoras estaban fuera de servicio y el déficit anual de la empresa llegaba a los 1.000 millones de dólares.

Como ya expresé, la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado frente a esa situación dispuso la privatización por concesión de las actividades de la empresa estatal “Ferrocarriles Argentinos”. En forma preparatoria para la transferencia al sector privado, los ferrocarriles de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) fueron reorganizados con la figura de sociedad anónima (FEMESA) mediante el Decreto N° 502/1991.

Con igual finalidad el Poder Ejecutivo, en ejercicio de las delegaciones conferidas por la Ley N° 23.696<sup>29</sup>, dispuso, a través del Decreto N° 1.141/1991, la inaplicabilidad a las concesiones de distintas normas de las Leyes Nros. 2.873, 5.314 y del Reglamento General de Ferrocarriles. Asimismo, dicho decreto modificó parcialmente las leyes y el Reglamento indicados, pudiéndose destacar las siguientes normas aplicables a las concesiones:

- a) la obligación de establecer los propios medios de comunicación y mantenerlos en toda la extensión del ferrocarril;
- b) las tarifas del transporte de pasajeros y mercaderías serán razonables y justas, y dadas a publicidad para el conocimiento de los usuarios del servicio;
- c) los contratos de concesión deben garantizar un trato igual a los usuarios que requieran servicios equivalentes;
- d) las tarifas serán uniformes para todos los usuarios, sin perjuicio de un trato preferencial para los cargadores que se comprometan a transformar un mínimo de toneladas. La preferencia será extensiva a quienes se sujeten a las mismas condiciones;
- e) no se podrán aplicar tarifas inferiores a los costos variables del servicio retribuido por dichas tarifas.

Por su parte, el Decreto N° 1.143/1991 dispuso la transferencia al sector privado de los servicios de pasajeros a cargo de FEMESA<sup>30</sup>, la que se llevó a cabo previa división de los mismos, en siete grupos, a partir de las líneas existentes, es decir, Sarmiento, Mitre, Roca, Urquiza y Subterráneos de Buenos Aires, Belgrano Norte, Belgrano Sur y San Martín<sup>31</sup>.

Con relación al servicio de pasajeros en el AMBA corresponde agregar la concesión del llamado “Tren de la Costa”, que comprendía la línea entre la Estación Mitre II y la ex-Estación Delta, con inclusión de la explotación comercial de las áreas aledañas a dichas estaciones<sup>32</sup>.

En lo tocante a los servicios interurbanos, a través del Decreto N° 1.168/1992, se suprimieron los que prestaba la ex-Empresa Ferrocarriles Argentinos, con excepción del corredor Constitución-Mar del Plata-Miramar; tal criterio se debió a que no eran viables

<sup>29</sup> Arts. 10 y 15, inc. 13 de dicha ley.

<sup>30</sup> Decreto N° 1.143/1991, Art. 7°.

<sup>31</sup> Resolución MEyOSP N° 1.456/1991.

<sup>32</sup> Decreto N° 204/1993.

desde el punto de vista comercial, aunque se brindó la opción a los concesionarios de cargas para su prestación<sup>33</sup>.

Respecto del transporte de cargas fueron concesionadas en forma integral, sin subsidios y con libertad tarifaria, las líneas del San Martín y el remanente Sarmiento<sup>34</sup>, Urquiza<sup>35</sup> y Belgrano<sup>36</sup>, esta última red se adjudicó en forma directa al sindicato Unión Ferroviaria.

Finalmente, en el marco de las políticas de reforma del Estado establecidas por la Ley N° 23.696, el Poder Ejecutivo dispuso la liquidación de Ferrocarriles Argentinos<sup>37</sup>.

La privatización de los ferrocarriles tuvo algunos efectos positivos, como el aumento de la productividad y la calidad del servicio<sup>38</sup>. En materia de transporte de pasajeros, el modelo adoptado, consistente en el aporte de recursos del Estado para aplicarlos a la infraestructura, con la ejecución de las obras a cargo de los concesionarios, produjo una significativa economía para el presupuesto público, que llegó hasta un nivel de U\$S 1.500 millones<sup>39</sup>.

No obstante, las deficiencias en la regulación y en el control de los aportes del Estado produjeron una progresiva distorsión del modelo seguido para la privatización, el que, finalmente, entró en crisis aún antes de la situación general del país a fines del año 2001<sup>40</sup>.

La gestión del transporte de cargas tuvo resultados marcadamente inferiores a los previstos, en cuanto a los ingresos, el tonelaje transportado, el canon adeudado y las inversiones comprometidas, circunstancias negativas que movieron al gobierno para disponer la renegociación de los contratos<sup>41</sup>, la que no fue aprobada y posteriormente formó parte de la llevada a cabo en el marco de la Ley de Emergencia N° 25.561.

## **V. La reasunción del servicio por el Estado.**

La Ley de Emergencia N° 25.561 dispuso que los contratos celebrados por la Administración pública, entre ellos los de obras y servicios públicos, fueran renegociados por el Poder Ejecutivo, atendiendo a los criterios siguientes: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión previstos en los contratos; 3) el interés de los

<sup>33</sup> Se trató de una posibilidad meramente teórica porque el mantenimiento de la vía para el transporte de cargas está calculado para velocidades muy inferiores a las requeridas para el transporte de pasajeros.

<sup>34</sup> Decreto N° 41/1993.

<sup>35</sup> Decreto N° 504/1993.

<sup>36</sup> Decreto N° 1.037/1999.

<sup>37</sup> Decreto N° 1.039/1995.

<sup>38</sup> V. "Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur", Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF), Editor Jorge H. Kogan, 2004, pp. 89-90.

<sup>39</sup> V. *ibidem*, p. 35.

<sup>40</sup> Cabe recordar, en tal sentido, que el aporte de los subsidios del Estado se encontraba atrasado en más de un año y medio y que el flujo de pasajeros transportados había caído alrededor del 20 %.

<sup>41</sup> Decreto N° 605/1997.

usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas. Todo ello sin que, “en ningún caso”, las empresas prestadoras de servicios públicos pudieran suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones<sup>42</sup>.

En ese marco legal se dictó el Decreto N° 2.075/2002, estableciendo las bases de un proceso de renegociación de los contratos de transporte de pasajeros, tanto de superficie como subterráneo, correspondientes al AMBA. Esta normativa fue seguida por otros decretos y resoluciones ministeriales que modificaron sustancialmente los términos de las concesiones originarias<sup>43</sup> transformándolas en un complejo relacional de carácter reglamentario, que resultó de difícil sostenimiento por los concesionarios y que explica la progresiva asunción de los servicios por el Estado.

Luego de la crisis de los años 2001/2002 el Estado retomó la política de la segunda mitad del siglo pasado y sumó a su carácter de titular del servicio ferroviario, el ejercicio de la prestación, cancelando, de ese modo, la delegación al sector privado, típica de la privatización adoptada por la Ley N° 23.696. En otras palabras, asumió el papel de operador de los servicios de pasajeros y de carga, mediante la adopción de figuras societarias de derecho privado y la exclusión de las normas y principios propios del derecho administrativo.

De conformidad con la política de desplazamiento de los operadores privados y la absorción progresiva de los servicios por el Estado, se fueron dictando distintos actos de gobierno, de los cuales podemos comenzar señalando el Decreto N° 1.261/2004, en cuyos considerandos se expresa que la supresión de los servicios interurbanos dispuesta en 1992<sup>44</sup> respondió a la idea de que podían ser reemplazados por el transporte automotor, supuesto que se dio en pocos casos, pero que, en general, tuvo el efecto de dejar sin transporte a varios sectores del interior del país.

A ello se unió –según se indica también en los considerandos– un marcado desequilibrio en la demanda, “que derivó en la necesidad de volcar una mayor atención en las rutas nacionales, las que no estaban preparadas para recibir el tráfico, que los efectos de la medida implicaron”.

En consecuencia, el referido Decreto N° 1.261/2004 derogó la medida de supresión de los servicios interurbanos y estableció la reasunción por el Estado de tales servicios, cuando sean de largo recorrido y de trazado interjurisdiccional.

<sup>42</sup> Ley N° 25.561, Arts. 8°, 9° y 10°.

<sup>43</sup> V. Resolución Conjunta ME 61/2002 y MINPLAN 11/2000, Res. MP115/2002, Res. MINPLAN 298/2003, Res. MINPLAN 126/2003, Decreto N° 1.683/2005, ST 187/2006, Resolución Conjunta MINPLAN 99/2003 y ME 296/2003, Res. ST 241/2003, Res. ST 187/2006, Resolución Conjunta MINPLAN 19/2009 y ME y FP 5/2009, Decreto N° 2.148/2012, Resoluciones MIyT 776/2012 y 780/12, Resoluciones MINPLAN 1.170/2007 y 13/2009, Resoluciones MINPLAN 1.170/2007 y 13/2009 y el Decreto N° 84/2009 que estableció el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), también aplicable a los ferrocarriles urbanos de superficie y subterráneos.

<sup>44</sup> Decreto N° 1.168/1992.

En el mismo año, a través del Decreto N° 798/2004, se procedió a rescindir, con invocación de “graves y reiterados incumplimientos” del concesionario, el contrato de explotación del servicio de pasajeros de la Línea San Martín (Grupo 5), y la secretaría sectorial<sup>45</sup> encomendó la prestación a una Unidad de Gestión Operativa, conformada con tres empresas concesionarias que actuaban en el AMBA y que luego se transformó en sociedad anónima<sup>46</sup>.

Con posterioridad, fueron rescindidos los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros que se habían concedido sobre las líneas General Roca y Belgrano Sur, encomendándose la operación integral de los mismos a la Unidad que había recibido los servicios del San Martín y ahora transformada en Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE S.A.)<sup>47</sup>.

En el año 2008, el Poder Ejecutivo adjudicó la licitación pública nacional e internacional para la instalación de un servicio de alta velocidad (“Tren Bala”) en el corredor Buenos Aires-Rosario-Córdoba<sup>48</sup>, pero el proyecto se suspendió ante las dificultades para su financiamiento.

También en el año 2008 se sancionó la Ley N° 26.352 que, desde el punto de vista formal, adopta una importante política seguida por los países desarrollados y que consiste en separar la gestión de la infraestructura ferroviaria de la prestación del servicio, en el entendimiento de que si ambas funciones las desempeña una sola empresa, su resultado siempre será deficitario. Por tal razón, en la experiencia de otros países, el Estado toma a su cargo la ejecución y el mantenimiento de la infraestructura y cobra un derecho de paso a las empresas que transportan pasajeros y cargas, sin perjuicio de la participación privada en el gerenciamiento de la infraestructura.

Otro criterio positivo que se siguió en la elaboración de la ley fue emplear la figura de la sociedad del Estado<sup>49</sup>, superando el modelo de casos anteriores –que indiqué al comienzo de este trabajo–, consistente en crear una norma legal específica para cada empresa o sociedad nueva, con un régimen igual al de la Ley N° 20.705<sup>50</sup>.

La Ley N° 26.352 creó las sociedades del Estado “Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.” (AIF) y “Operadora Ferroviaria S.E.” (SOF), con las funciones básicas que se incluyen en su denominación social. Respecto de la primera sociedad se determina, además, que tendrá competencia para administrar los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. Asimismo, administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del Organismo Nacional de Administración de Bienes, el que será transferido en las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo.

<sup>45</sup> Resolución N° 408/2004 de la Secretaría de Transporte.

<sup>46</sup> El Decreto N° 861/2006 ratificó todo lo actuado por la Secretaría de Transporte, en cumplimiento del Decreto N° 798/2004, con relación a la Línea San Martín.

<sup>47</sup> Decretos Nros. 591/2007 y 592/2007.

<sup>48</sup> Decreto N° 96/2008.

<sup>49</sup> Ley N° 20.705.

<sup>50</sup> V. Mata, Ismael, *op. cit.*, pp. 138-142, con el subtítulo “Rasgos jurídicos de las nuevas sociedades estatales”.

A tales cometidos se agregan otros de los cuales pueden destacarse la realización del proyecto, construcción, rehabilitación y mantenimiento de obras que formen parte de la red, y la percepción de cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria.

Por su parte, la sociedad operadora tiene atribuida la competencia de prestar por sí o asociada a terceros los servicios de pasajeros o de carga que se le asignen, así como los nuevos que se creen y los que se encuentren concesionados y revistan al Estado.

Según expresé anteriormente, la Ley N° 26.352 constituye un modelo formal que sirvió como receptor de los servicios que reasumía el Estado, luego del desplazamiento de los concesionarios privados, realizado a través de la rescisión de sus contratos. De conformidad con esa línea de políticas, puede indicarse el contrato suscripto con la empresa “Belgrano Cargas S.A.”<sup>51</sup>, con relación al cual se dispuso “el inicio de su proceso de terminación”, luego de diversas medidas destinadas a enfrentar su difícil situación económica y financiera.

El proceso consistió en transferirle la gestión de los servicios a la recién fundada “Operadora Ferroviaria S.A.” (SOF)<sup>52</sup>, pero continuando con el gerenciamiento de una “Sociedad Operadora de Emergencia S.A.” (SOESA)<sup>53</sup>, para agregar posteriormente, con una acción de armado y desarmado, la constitución de la Sociedad “Belgrano Cargas y Logística S.A.”<sup>54</sup>, integrada, a su vez, por las sociedades que creó la Ley N° 26.352, o sea, la administradora de infraestructura (AIF) y la operadora ferroviaria (SOF), a las que se sumó la “Administración General de Puertos Sociedad del Estado”<sup>55</sup>.

Entre los fundamentos de esa nueva medida de reorganización, se señala que el Ferrocarril Belgrano constituye una “herramienta central”, que permite lograr objetivos de política económica y de desarrollo generales, a través del aumento de la capacidad del sistema de transporte de cargas, a los que se agrega la importancia de dicho sistema en su relación con los puertos y el comercio por las vías navegables, lo que hace conveniente que la sociedad que se crea esté también integrada por la mencionada administración portuaria.

El avance estatal sobre el transporte de cargas continuó con la rescisión de las concesiones que operaban sobre las Líneas Gral. San Martín, el remanente de la Línea Domingo Faustino Sarmiento y la Línea General Urquiza, asignándose los servicios y los bienes de infraestructura a la nueva operadora “Belgrano Cargas y Logística S.A.”<sup>56</sup>.

En lo tocante al transporte de pasajeros, la tendencia de intervención estatal se vio impulsada por el siniestro llamado “Tragedia de la Estación Once” de la Línea Sarmiento, que dio lugar a la intervención de los servicios y, finalmente, a la rescisión del contrato de

<sup>51</sup> Aprobado por el Decreto N° 1.037/1999.

<sup>52</sup> V. Decreto N° 1.771/2008.

<sup>53</sup> Conforme a un contrato celebrado el 13-6-2006 entre el Estado, Belgrano Cargas S.A. y la referida gerenciadora. Dicho contrato fue concluido por la Resolución MIyT N° 28/2013.

<sup>54</sup> Decreto N° 566/2013.

<sup>55</sup> Cuyo Estatuto había sido aprobado por el Decreto N° 1.456/1984.

<sup>56</sup> Resolución MIyT N° 469/2013.

Concesión de los Grupos 1 y 2, correspondientes a las Líneas General Mitre y Sarmiento<sup>57</sup>. En este caso, en el decreto de extinción del contrato se dispuso convocar a las tres empresas concesionarias del transporte ferroviario urbano en el AMBA, que todavía subsistían, para que conformaran una Unidad de Gestión Operativa y se hiciera cargo de la operación del servicio.

El impacto que produjo la “Tragedia de Once”, con 52 muertos y 703 heridos, movió al Gobierno a transferir la Secretaría de Transporte, hasta entonces en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), al ámbito del Ministerio del Interior, traslado de competencia que incluía la atribución de rescindir los contratos de concesión<sup>58</sup>.

En la misma línea, tuvo lugar la rescisión del contrato de explotación del Ramal comprendido entre las estaciones Mitre II y ex-Delta y la explotación de las áreas aledañas (llamado “Tren de la Costa”), como consecuencia de la presentación en concurso de acreedores de la empresa concesionaria y de los términos del acuerdo concursal que propuso dicha empresa. En este caso también se asignó la prestación integral de los servicios a la “Operadora Ferroviaria S.E. (SOF)”<sup>59</sup>.

El complicado itinerario normativo que he descripto pasa luego a una etapa de redistribución de los servicios ferroviarios entre las nuevas sociedades estatales que se fueron creando. Así aconteció con el transporte de pasajeros de las Líneas General Roca, General San Martín y Belgrano Sur, que en el año 2013 fueron transferidas desde UGOFE S.A. hacia la “Operadora Ferroviaria S.E.”; mientras que las obras de infraestructura en curso de ejecución y las proyectadas se encomendaron a la AIF S.A., con la retención, por parte de UGOFE S.A., de algunas obras que se estaban realizando<sup>60</sup>.

En forma paralela se procedió a la adquisición directa de coches de pasajeros y unidades de tracción en el marco de acuerdos con gobiernos y empresas extranjeros, así como contratos para obras y provisiones destinadas a los servicios<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Decreto N° 793/2012.

<sup>58</sup> DNU N° 874 y Decreto N° 875/2012. En los considerandos del primero se justifica el traslado de las competencias que eran materia técnica del MINPLAN, para su asignación al Ministerio del Interior, invocando la necesidad de un “reordenamiento estratégico”, las políticas de “armonización federal” y los aspectos “interjurisdiccionales” que exige el desarrollo nacional. Cabe destacar que la Ley N° 26.352 le había otorgado al MINPLAN los cometidos de la planificación estratégica, el ordenamiento general, la regulación y elaboración normativa necesaria, “en materia de transporte ferroviario” [Art. 14, incs. a) y b)].

<sup>59</sup> Resolución MIyT N° 477/2013.

<sup>60</sup> Resolución MIyT N° 848/2013. Con el mismo criterio se asignaron a la “SOF” y a la “AIF” los servicios de pasajeros y las obras correspondientes a las Líneas Mitre y Sarmiento (Resolución MIyT N° 1.083/2013). Igual tratamiento recibieron varios servicios interurbanos prácticamente inactivos, entre Buenos Aires, Córdoba y Tucumán (Resolución MIyT N° 1.093/2013). También puede señalarse la asignación a la “Operadora” de los servicios, junto con su material rodante, prestados en la Provincia de Entre Ríos (Resolución MIyT N° 1.126/2013).

<sup>61</sup> Tal es el caso del contrato para la instalación y puesta en servicio del sistema de señalización para los Ferrocarriles Mitre y Sarmiento, entre el Ministerio del Interior y Transporte y la empresa estatal “China Railway Signal & Communication Corporation Limited”. Este contrato fue aprobado por Decisión del Jefe de Gabinete N° 727/2013.

## VI. La recreación de ferrocarriles argentinos.

El derrotero formal descripto culminó hace pocos días con la sanción de una nueva ley de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, a través de la constitución de “Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado” (FFAA), de acuerdo con la Ley N° 20.705, las normas aplicables de la Ley N° 19.950 y las de su estatuto, que deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo<sup>62</sup>.

La “reactivación” referida se declara “de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina”<sup>63</sup>, con el establecimiento de un conjunto de principios de política ferroviaria, entre los cuales pueden destacarse la asunción por el Estado Nacional de la administración de la infraestructura del servicio, la participación pública y privada en la protección de los derechos de los usuarios y la promoción de la libre accesibilidad a la red nacional de cargas y de pasajeros<sup>64</sup>.

La creación de la nueva empresa tiene por objeto “integrar y articular” las funciones que la Ley N° 26.352 le asignó a las sociedades del Estado AIF y SOF<sup>65</sup>, para la cual se disponen las transferencias de capital a favor de FFAA, que se indican seguidamente:

- a) 100 % del capital de la AIF;
- b) 100 % del capital de SOF;
- c) 40 % de las acciones del capital social perteneciente a la AIF, en “Belgrano Cargas y Logística S.A.”;
- d) 35 % de las acciones en el capital de la misma sociedad, pertenecientes a SOF; y
- e) 16 % de las acciones de propiedad del Estado Nacional en cada una de las empresas concesionarias de carga, “Nuevo Central Argentino S.A.”, “Ferroexpreso Pampeano S.A.” y “Ferrosur Roca S.A.”<sup>66</sup>. Respecto de estas últimas concesiones, la nueva ley encomienda al Poder Ejecutivo para que resuelva, rescate o renegocie los respectivos contratos<sup>67</sup>.

<sup>62</sup> Ley N° 27.132 (BO 21-5-2015), que denominaremos Ley FFAA.

<sup>63</sup> Ley FFAA, Art. 1°. Entre los fundamentos de una disidencia parcial formulada por los diputados Gibergia, Sacca, Rogel y Mestre, al dictamen de las comisiones que analizaron el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, se expresa: “[...] no es una mera diferencia semántica utilizar el concepto de ‘servicio público’ en lugar de ‘interés público’ propuesto por el gobierno nacional. El interés público implica la regulación por normas de carácter privado, en tanto que el servicio público implica la obligación de explotación de manera regular, continua y en todo el territorio”. A mi entender, el comentario en disidencia confunde el servicio público –que puede ser prestado por el Estado o un particular, en ambos casos con sujeción a un régimen regulatorio (cf. Art. 42, CN)– con la declaración de “interés público”, que tiene una finalidad promocional y de protección con diferentes efectos según su objeto.

<sup>64</sup> Ley FFAA, Art. 2°, incs. a), b), f) y g).

<sup>65</sup> Ley FFAA, Art. 5°.

<sup>66</sup> Ley FFAA, Art. 13.

<sup>67</sup> Ley FFAA, Art. 3°.

Con relación a la mencionada modalidad de “acceso abierto” para los servicios de cargas, se permite que todo operador pueda transportarlas con origen y destino en cualquier punto de la red, independientemente de quien sea el titular o tenedor de las instalaciones en los lugares de carga o destino<sup>68</sup>. En cambio, no se incorpora una previsión similar para los servicios de pasajeros, aunque puede considerarse implícita, de acuerdo a los términos del Artículo 2º, inc. g), de la ley, en particular, si se atiende a los principios de “objetividad, transparencia y no discriminación” que allí se establecen para el libre acceso.

Cabe agregar, respecto del servicio de pasajeros, que la nueva ley también autoriza al Poder Ejecutivo a resolver, rescatar o renegociar las concesiones vigentes otorgadas a “Metrovías S.A.”, “Ferrovías Sociedad Anónima Concesionaria”, así como los contratos de concesión suscriptos con las provincias<sup>69</sup>. Las mismas facultades se confieren para las concesiones de cargas de las que son titulares las empresas mencionadas en el punto e) de un párrafo anterior.

La dirección y administración de FFAA se pone a cargo de un directorio compuesto por un representante de la Secretaría de Transporte, de los presidentes AIF, SOF y “Belgrano Cargas y Logística S.A.”, dos representantes designados por el ministerio sectorial, a propuesta de los sindicatos ferroviarios, y uno en representación de los usuarios también nombrados por dicho ministerio<sup>70</sup>. No se prevé en la integración del directorio la participación de representantes de las provincias ni del sector empresario privado vinculado a la actividad<sup>71</sup>.

Finalmente, se modifican las competencias que la Ley N° 26.352 había asignado a las sociedades del Estado AIF y SOF, para ajustarlas a los cometidos de la nueva empresa FFAA; del mismo modo se procede con las funciones que el Decreto N° 566/2013 tenía atribuidas a “Belgrano Cargas y Logística S.A.”.

Las competencias de FFAA, en particular la aprobación de políticas, planes, programas y proyectos para las empresas mencionadas y la de proponer líneas de acción coordinadas entre ellas, acompañadas de la remodelación de sus funciones y la participación en el capital de FFAA parecen configurar un modelo de sociedad de control o de “holding” empresario, que puede generar los riesgos de figuras similares que se ensayaron en la segunda mitad del siglo pasado, como la Corporación de Empresas Nacionales<sup>72</sup>, con resultados de escasa significación, principalmente causados por la resistencia de las grandes empresas (v. gr. YPF) y los avances de las autoridades sectoriales.

<sup>68</sup> Ley FFAA, Art 4º.

<sup>69</sup> Ley FFAA, Art. 3º. Los contratos con las provincias son los celebrados en el marco del Decreto N° 532/1992.

<sup>70</sup> Ley FFAA, Art. 9º.

<sup>71</sup> En cambio, la Ley N° 26.352 (Art. 14, inc. i) prevé que el MINPLAN integre unidades administrativas, por líneas o regiones, con participación de las provincias a condición de que aporten recursos.

<sup>72</sup> Creada por la Ley N° 20.558.

## VII. Comentarios finales.

Aparte de la copiosa normativa que acabo de reseñar, considero ilustrativo hacer un rápido repaso de los resultados de la gestión ferroviaria en estos últimos años, con relación a la cual tuvo lugar –según CIPECC<sup>73</sup>– un aumento notable del movimiento de cargas y pasajeros, generando una congestión creciente en los nodos y tramos críticos de la red. No obstante, la respuesta de la oferta fue débil y sin el marco de políticas de largo plazo.

En tal aspecto, un diagnóstico sobre la situación del ferrocarril fue incluido en los considerandos del decreto por medio del cual se rescindió el contrato con la concesionaria del servicio de pasajeros “Trenes de Buenos Aires”<sup>74</sup>. Allí se advertía que al 25 de mayo de 2003, fecha de la asunción del nuevo gobierno, sus autoridades se encontraron “con un escenario devastador: más de 15.000 kilómetros de vías fuera de servicio, cientos de estaciones clausuradas y abandonadas y con ello pueblos aislados”.

A renglón seguido, en el mismo acto administrativo se agregaba que “el sistema ferroviario argentino fue afectado por políticas erráticas que desalentaron el sostenimiento del servicio, y prueba de ello es el derrotero que padece el ferrocarril en un concierto económico absolutamente complejo, donde casi todos los servicios públicos: agua, gas, energía, comunicaciones, en manos privadas, reclamaban urgentes inversiones”.

Sin embargo, corresponde destacar que desde 2003 hasta 2013 la inversión pública en ferrocarriles rondó en el 1 % de la inversión pública total ejecutada, revirtiéndose la tendencia luego de la llamada “Tragedia de Once” para situarse, en la actualidad, aproximadamente en el 35 % de dicha inversión. Por su parte, la inversión privada entre 1990 y 1999 promedió el 5 % del PBI, pero entre 2003 y 2013 apenas superó el medio punto del referido Producto.

A ello se suma, en el ámbito del AMBA, el congelamiento tarifario de los servicios de pasajeros, con una caída aproximada del 40 % desde el año 2003, circunstancia que movió a un creciente aumento de los subsidios a la demanda, con consecuencias negativas sobre la renovación del equipamiento y el mantenimiento de la infraestructura. Como ejemplo, puede señalarse que, en promedio, en el año 2012 se brindaron \$4.708 millones en subsidios de explotación, lo que, en concreto, significó que el Estado aportó \$ 16 por cada boleto emitido. El caso extremo fue el de “Belgrano Sur” que, en el mismo año, el subsidio subió a \$ 44 por pasajero.

En lo que toca al transporte de cargas, desde hace muchos años el ferrocarril ha perdido su participación frente al camión, ya que éste ocupa alrededor del 90 % de la carga transportada, a pesar de tratarse de un medio menos eficiente debido al nivel de sus costos logísticos.

Tal circunstancia incide, además, en forma negativa sobre el comercio exterior, ámbito donde se coloca gran parte de nuestra producción primaria, que es la fuente principal del

<sup>73</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

<sup>74</sup> Decreto N° 793/2012.

ingreso de divisas, ya que las condiciones operativas, sujetas a altos costos internos, sumados a los fletes marítimos, afectan la competitividad de dicha producción.

En síntesis, el ferrocarril como actor del sector transporte opera en un espacio territorial en el que se generan desigualdades de tráfico, con una intensidad para todo el sector relativamente baja y una participación histórica del 10 % del PBI.

Por lo tanto, como primera acción estratégica se impone la satisfacción de una vieja deuda, que consiste en elaborar y poner en marcha un plan sectorial de transporte, convenido con las provincias y que articule en forma equilibrada la acción de los distintos medios, en el marco de las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales, asegurando la mejor conexión con los centros de consumo, transferencia y puertos.

De acuerdo con esa mirada, no me parece acertada la reciente creación de FFAA, ya que en lugar de simplificar el cuadro orgánico y funcional de los servicios ferroviarios, añade una nueva entidad que suma mayor densidad burocrática a la complejidad del sistema existente.

Sin embargo, la actividad empresaria del Estado en materia ferroviaria no debiera estar necesariamente encaminada al fracaso si se enfrentan con una estrategia adecuada los factores que actuaron negativamente en el pasado y que pueden identificarse del siguiente modo:

- 1) la falta de un plan general de transporte, en el cual los servicios ferroviarios se articulen con los demás medios, centros de transferencia, consumo y salida al exterior;
- 2) la discontinuidad de las políticas sectoriales y el tratamiento privilegiado del transporte automotor;
- 3) el avance de las autoridades sectoriales sobre la gestión;
- 4) la cooptación política y sindical;
- 5) el exceso de personal;
- 6) la desatención por los derechos de los usuarios;
- 7) la debilidad de la regulación y de los controles;
- 8) la ausencia de planes sostenidos con la industria ferroviaria local;
- 9) la falta de capacitación del personal;
- 10) la inexistencia de responsabilidad por los resultados de la gestión;
- 11) la inseguridad de los pasajeros;
- 12) la desprotección de las instalaciones y coches ante actos de vandalismo<sup>75</sup>.

Con el objetivo de reordenar la participación ferroviaria en el sector transporte, resulta adecuada la separación entre la gestión de la infraestructura y la de los servicios que introdujo la Ley N° 26.352, pudiéndose agregar –de acuerdo con la recomendación del Ing. Fernández– un tercer actor identificado como una empresa de material remolcado,

<sup>75</sup> De tales actos se hace referencia en los considerandos del Decreto N° 793/2012.

que provea equipamiento y servicios de alistamiento, reparación y mantenimiento. La puesta en marcha de este modelo empresario permitiría la presencia de múltiples operadores que actuarían sobre una red abierta, conducida por una autoridad de tráfico<sup>76</sup>.

Quizá la creación de la tercera sociedad, que sugiere el mencionado experto, debería dejarse librada a la iniciativa privada, ubicándose como proveedora de material y de servicios en función de la demanda real que se genere en el sistema. Otra reflexión que me sugiere la opinión expuesta es el perfil que debiera tener una autoridad que ordene el tráfico, ya que debe actuar en un escenario donde prestan servicios operadores públicos y privados que transportan cargas y pasajeros, con la necesidad de articular el tráfico conforme a diagramas de alta precisión y sin prácticas discriminatorias, lo que aparece como dificultoso si esa responsabilidad se confía a una sociedad estatal –como la SOF–, que también presta servicios en competencia.

Como bien se señala en la obra citada de la CAF<sup>77</sup>, “La apertura de la red a múltiples operadores requiere un cuidadoso diseño regulatorio –que asegure una administración (socialmente) eficiente de los itinerarios de los trenes– y un sistema de precios por el uso de la infraestructura que no sea discriminatorio”<sup>78</sup>.

Debe destacarse que el Artículo 42, que incorporó a la Constitución Nacional la reforma de 1994, establece como principios básicos de todos los servicios públicos el reconocimiento y protección de los derechos de los usuarios<sup>79</sup>, calidad y eficiencia, regulación uniforme para todos los prestadores, sean públicos o privados, necesidad de un título habilitante y sujeción a la función reguladora ejercida por un organismo idóneo e independiente.

La planificación ferroviaria, en el marco de un plan general de transporte, con una administración estatal de la infraestructura y servicios desarrollados por operadores privados y públicos, en una forma de competencia regulada, pueden llegar a configurar un modelo de ferrocarril moderno y eficaz, que no pese sin límites sobre el contribuyente y que sirva a la gente de modo efectivo.

<sup>76</sup> V. Fernández, Néstor E., “La importancia estratégica de un ferrocarril eficiente”, Revista *ALAF*, Buenos Aires, 2015, pp. 13-15. El autor fue Secretario de Transporte de la Nación y Vicepresidente de la ex-empresa de Ferrocarriles Argentinos.

<sup>77</sup> “Rieles con futuro...”, *op. cit.*, p. 192.

<sup>78</sup> En la misma obra se agrega: “Cabe destacar que un sistema de este tipo (acceso libre pagando cargo de infraestructura) no es compatible con la existencia de subsidios cruzados entre servicios, que han sido tradicionales en el ferrocarril, particularmente, desde el transporte de carga hacia el de pasajeros” (p. 192).

<sup>79</sup> Tales derechos son: protección de la salud, seguridad e intereses económicos, libertad de elección, información adecuada y veraz, condiciones de trato equitativo y digno y derecho a integrar asociaciones de usuarios y, a través de ellas, participar en los organismos de control.