



Gelfman, Ricardo Ezequiel

La reforma en el transporte público ferroviario en la zona del A.M.B.A. : un caso extremo de externalidad económica positiva (la reestatización como protección del bien público vs la concesión privada)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Gelfman, R. E. (2022). *La reforma en el transporte público ferroviario en la zona del A.M.B.A.: un caso extremo de externalidad económica positiva (la reestatización como protección del bien público vs la concesión privada)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3929>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La reforma en el transporte público ferroviario en la zona del A.M.B.A.: un caso extremo de externalidad económica positiva (la reestatización como protección del bien público vs la concesión privada)

TESIS DE MAESTRÍA

Ricardo Ezequiel Gelfman

ricardo@gelfman.com.ar

Resumen

La propuesta de esta tesis es analizar las implicancias de la reforma del transporte ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Se plantean tres posibilidades distintas. La primera, conservar su concepción como servicio público concesionado. La segunda, que sería la tesis opuesta, es pensar que el transporte ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires no deje de ser un servicio público, sino que el Estado asuma las obligaciones que le competen, estatizando totalmente el servicio. Y, por último, una posición intermedia a las tesis extremas sería hacer participar indirectamente a actores privados, con un marco regulatorio especial, en donde participen de la infraestructura y operatividad del servicio ferroviario, en tanto que el Estado se haga cargo de las facultades de desarrollo y control del sistema, determinar la política a seguir en materia ferroviaria, y, por último, el cobro del canon por la circulación y el tráfico del servicio. Las tres posiciones son merecedoras de distintas problemáticas, de las cuales surgen las siguientes preguntas: Si el transporte público ferroviario es concebido como un negocio lucrativo, ¿Podría optarse como matriz jurídico-económica la figura de la concesión privada? Si el ferrocarril es un servicio público, como tal, ¿Es una obligación del Estado proveerlo? ¿Se podría concesionar su operatoria a actores particulares? ¿Se podrían delimitar claramente sus derechos y obligaciones? Definiendo dichos parámetros, ¿podría ser estatizado totalmente? Si al ferrocarril se lo concibe como un negocio lucrativo y público ¿Podría ser explotado indirectamente por parte de actores particulares, con un marco regulatorio de carácter especial?



UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Título:

**LA REFORMA EN EL TRANSPORTE PÚBLICO FERROVIARIO
EN LA ZONA DEL A.M.B.A.: UN CASO EXTREMO DE
EXTERNALIDAD ECONÓMICA POSITIVA (LA
REESTATIZACIÓN COMO PROTECCIÓN DEL BIEN PÚBLICO
V.S. LA CONCESIÓN PRIVADA).**

TESIS
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MENCIÓN: ECONOMÍA

POR

Ricardo E. Gelfman

Abogado, Universidad de Buenos Aires.

DIRECTORA: **Mg. Juana Yasnikowski**

CODIRECTORA: **Dra. Rosana B. Meza**

Buenos Aires, Argentina
Agosto 2021

ÍNDICE GENERAL

Capítulo		Página
I	Resumen – abstract	3
II	Materia y métodos - Objetivos de investigación	4
III	Marco teórico – conceptual	6
IV	Introducción – planteo del problema	12
V	Estado de la cuestión	37
VI	Resultados – discusión	62
VII	Conclusiones	84
VIII	Bibliografía	108

ÍNDICE DE TABLAS

Figura 1	08
Figura 2	09
Figuras 3 y 4	71
Figura 4	83
Figura 5	84

I. RESUMEN – ABSTRACT

La propuesta de esta tesis es analizar las implicancias de la reforma del transporte ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Se plantean tres posibilidades distintas. La primera, conservar su concepción como servicio público concesionado. La segunda, que sería la tesis opuesta, es pensar que el transporte ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires no deje de ser un servicio público, sino que el Estado asuma las obligaciones que le competen, estatizando totalmente el servicio. Y, por último, una posición intermedia a las tesis extremas sería hacer participar indirectamente a actores privados, con un marco regulatorio especial, en donde participen de la infraestructura y operatividad del servicio ferroviario, en tanto que el Estado se haga cargo de las facultades de desarrollo y control del sistema, determinar la política a seguir en materia ferroviaria, y, por último, el cobro del canon por la circulación y el tráfico del servicio.

Las tres posiciones son merecedoras de distintas problemáticas, de las cuales surgen las siguientes preguntas: Si el transporte público ferroviario es concebido como un negocio lucrativo, ¿Podría optarse como matriz jurídico-económica la figura de la concesión privada? Si el ferrocarril es un servicio público, como tal, ¿Es una obligación del Estado proveerlo? ¿Se podría concesionar su operatoria a actores particulares? ¿Se podrían delimitar claramente sus derechos y obligaciones? Definiendo dichos parámetros, ¿podría ser estatizado totalmente? Si al ferrocarril se lo concibe como un negocio lucrativo y público ¿Podría ser explotado indirectamente por parte de actores particulares, con un marco regulatorio de carácter especial?

II. MATERIA Y MÉTODOS - OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo de tesis es de corte cualitativo, teórico - empírico, centrado en la interpretación; es una investigación expositiva y argumentativa ya que aspira a recabar, procesar y exponer datos, información, escritos y legislación con el objetivo de producir conocimientos teóricos de fundamentación económica, jurídica, sociológica. Esta tesis describe los fenómenos sociales y económicos, como así también las normas jurídicas de carácter general y especial en el ámbito del servicio público de pasajeros en el ámbito ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y demuestra a su vez la posición que la sustenta con argumentos lógicos y coherentes.

Sostenemos que toda investigación está vinculada a un método que se define por las características específicas del problema planteado. En palabras de Bourdieu, “el método científico es sobre todo una elección de la técnica en función de la naturaleza del tratamiento que cada técnica impone a su objeto” (Bourdieu, 1968:59)

En este sentido, se realizó un análisis interpretativo en función de los objetivos planteados en la investigación, utilizando la técnica de recopilación documental y testimonial.

Asimismo, es importante destacar que esta tesis está enmarcada en la posición doctrinaria administrativista con raigambre económica y normativa.

Según (Jorge Whitaker, 2008:13) “en la investigación normativa pueden aplicarse tres métodos, por un lado, el exegético que utiliza los elementos gramaticales, semánticos, extensivos, etc., con el objetivo de interpretar lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso decir, considerando a la norma perfecta y estática, donde al juez le corresponde la función de aplicar la ley. Por otro lado, el método sistemático, para interpretar e investigar el Derecho para tipificar la institución jurídica a la que se refiere

la norma para su análisis e interpretación y asimismo determinar el alcance de la norma interpretada en función de la institución a la cual pertenece; y por último el método sociológico que tiene como fundamento la idea de que el Derecho es un producto social y como tal, no es indiferente a la relación social que regula”.

En este sentido, también se analizaron diferentes aspectos económicos de los marcos normativos que resultan relevantes en cuanto hacen a la comprensión del funcionamiento de estos, así como su vinculación con principios y conceptos propios del derecho público. Esto a los efectos de poder evidenciar los posibles contrastes o incompatibilidades propios de la normativa y las situaciones por esta creada. De esta forma, se hará una propuesta a los efectos de mejorar el estado actual de los servicios, proyectando una posible política a futuro.

El objetivo general de esta tesis es analizar la valorización de las externalidades positivas en torno al bien público ferroviario, asociadas a la dicotomía del Estado entre la reestatización o la continuidad de las concesiones privadas de los ferrocarriles suburbanos en la zona del AMBA. Al analizar estos temas como objetos de política pública, se contextualizará el marco económico y normativo en los que se basó el Estado para efectivizarlos. Especialmente porque los cambios institucionales en la gestión de la infraestructura ferroviaria en la red AMBA, generan un marco de financiamiento bastante adecuado para que el Estado asuma estas responsabilidades. O bien para que las transfiera a operadores privados en un estricto marco regulatorio y con un acordado programa de inversiones.

En cuanto a los objetivos específicos, esta tesis se propone analizar el servicio ferroviario concesionado actual en el ámbito del AMBA, describir las falencias del servicio ferroviario concesionado actual en el ámbito del AMBA, explicar cómo fue la transición por parte del Estado Nacional, en hacer “convivir” dos sistemas de

administración del servicio ferroviario actual tales como el estatal y el concesionado en el ámbito del AMBA y estudiar las implicancias de cada sistema y estudiar las implicancias de que el sistema ferroviario actual en el ámbito del AMBA sea explotado indirectamente por actores privados, bajo el control y supervisión del Estado Nacional y con un marco regulatorio de carácter especial.

III. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

En la actualidad y a nivel mundial el uso del ferrocarril como servicio de transporte de pasajeros no ha perdido vigencia; por el contrario, se ha desarrollado siendo objeto de importantes modernizaciones, así como se ha transformado en un medio para la integración de regiones y países. Específicamente en Europa, la integración buscada ya no es intra-Estado sino entre Estados.

En Argentina, el ferrocarril y, específicamente los servicios de pasajeros del área metropolitana actualmente son objeto de diferentes críticas, las cuales, entre otras razones, se originan en los accidentes ocurridos en los últimos años con el lamentable número de víctimas fatales y damnificados.

Este contraste, que surge de una simple y rápida observación, invita a pensar en las razones que generaron este panorama en nuestro país y cuál es la situación actual del servicio. En virtud de ello, esta tesis grafica desde el punto de vista económico, legal y social cuál es la situación actual de los servicios ferroviarios del AMBA, cómo se llegó a la misma y cuáles fueron las medidas tomadas en la última década, tendientes a modernizar, mejorar y/o solucionar los problemas del servicio.

En definitiva, todo esto implica un marco normativo confuso, complejo y, en parte, contradictorio. Así, se convierte en un problema que debería ser solucionado, representando un importante desafío que no se agota en los aspectos técnicos, sino que se

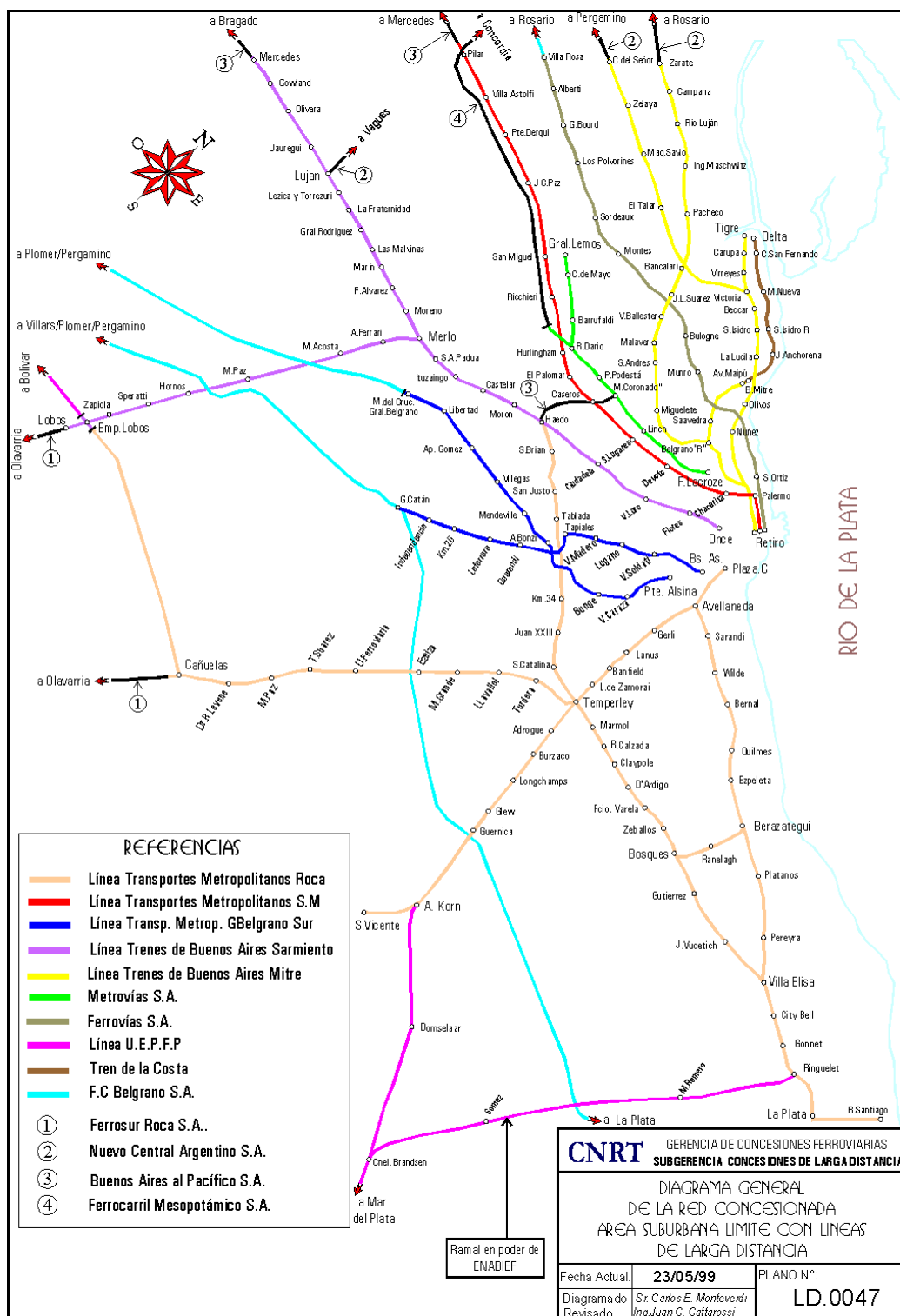
extiende al aspecto legal, social y económico; en cuanto a este último aspecto, el paso decisivo para iniciar la recuperación y desarrollo del sistema ferroviario que funcione como un estructurador del transporte sostenible metropolitano requerirá de una gran decisión de política económica y financiera con el consenso amplio de diversos sectores.

De esta forma, teniendo en cuenta lo precedentemente expuesto, se puede establecer que, si los cambios económicos y normativos esperados se producen y se fusionan con los cambios institucionales actuales, existiría una externalidad positiva de parte del sistema de transporte ferroviario en la zona del AMBA. Asimismo, de elegir un modelo estatizante o de concesión privada mediante la toma de la operación de nuevos concesionarios, como actualmente sucede en los ferrocarriles Belgrano Norte y Urquiza, existen beneficios que pueden ser medidos en ahorro de tiempo, que puede ser cuantificado y traducido en un valor económico a través de los precios sociales. De igual manera, se puede obtener el cálculo del ahorro de costos de operación del material rodante como locomotoras y vagones y que son de orden público. También existen beneficios que deben ser mejorados desde el punto de vista técnico como, por ejemplo, la velocidad de operación de todas las líneas ferroviarias de la zona del AMBA.

El sistema ferroviario en la República Argentina

Red Ferroviaria Metropolitana

Figura número 1:



NOTAS: 1) En 2005 se puntualiza que “ha disminuido 20 por ciento el número de usuarios en los últimos siete años, ya que los trenes metropolitanos transportaban en el año 2.000 alrededor de 1.200.000 pasajeros diarios”.

2) “El Estado no ha renovado vías y ha dejado un vacío en el sector ferroviario nacional, pero también es cierto que subsidió religiosamente a los concesionarios ferroviarios todos estos años, porque a éstos no les alcanzaban los ingresos para funcionar como

empresas. Actualmente subsidia a las empresas con unos 250 millones de pesos al año a cambio de mantener tarifas políticas.

Plan nacional de inversiones para el sistema ferroviario 2006-2012

Montos (Inversiones en Obra Terminadas, en curso y proyectadas para el AMBA:

Figura número 2:

	Terminada	A ejecutarse	En ejecución	Total
Material Rodante	\$ 93.607.257	\$ 2.404.892.150	\$ 866.417.167	\$ 3.364.916.574
Obra Civil	\$ 48.089.825	\$ 1.049.830.526	\$ 42.587.323	\$ 1.140.507.674
Electrificación	\$ 14.295.208	\$ 2.328.400.720	\$ 10.524.486	\$ 2.353.220.414
Señalam y Telec.	\$ 18.882.281	\$ 647.669.177	\$ 22.842.031	\$ 689.393.489
Vías	\$ 26.971.549	\$ 2.338.778.746	\$ 290.209.568	\$ 2.655.959.863
Ingeniería	\$ 6.457.530	\$ 3.242.250		\$ 9.699.780
Obra integral	\$ 4.818.363	\$ 231.002.711		\$ 235.821.074
Otras			\$ 49.428.388	\$ 49.428.388
				Total \$ 10.498.947.256

Acuerdos Internacionales con PORTUGAL – ESPAÑA – CHINA para: Adquisición de Material Rodante Tractivo y Remolcado: \$ 1.653 millones (2006) 761 coches de pas. – 180 locomotoras – 94 unidades Diesel y repuestos En lo que sigue se transcriben cuadros de asignaciones: Inversión en Obras y adquisiciones, terminadas en ejecución y a ejecutarse por línea, a saber:

LINEA METROPOLITANA BELGRANO:

TOTAL OBRAS		\$ 2.342.152.171
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 33.808.706
	En ejecución	\$ 127.995.630
	A ejecutarse	\$ 2.180.347.835
	Vías	\$ 162.934.996
	Material rodante	\$ 447.188.266
	Señal y telecomunicaciones	\$ 32.660.969
	Electrificación	\$ 940.951.884
	Proyecto de ing.	\$ 5.967.396
	Obra integral	\$ 143.853.482
	Obra civil	\$ 608.595.179

LINEA METROPOLITANA MITRE:

TOTAL OBRAS		\$ 520.810.038
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 10.377.686
	En ejecución	\$ 84.465.257
	A ejecutarse	\$ 425.967.095
	Vías	\$ 316.924.901
	Material rodante	\$ 16.766.905
	Señal y telecomunicaciones	\$ 161.021.887
	Electrificación	\$ 10.263.035
	Proyecto de ing.	\$ 5.967.396
	Obra civil	\$ 15.833.310

LINEA METROPOLITANA SARMIENTO:

TOTAL OBRAS		\$ 1.050.189.193
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 10.776.590
	En ejecución	\$ 125.111.216
	A ejecutarse	\$ 914.301.387
	Vías	\$ 193.226.696
	Material rodante	\$ 671.973.207
	Electrificación	\$ 22.400.140
	Obra integral	-
	Obra civil	\$ 29.865.986
	Señal y telecomunicaciones	\$ 132.723.063

LINEA METROPOLITANA ROCA:

TOTAL OBRAS		\$ 1.629.722.002
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 60.017.547
	En ejecución	\$ 49.823.292
	A ejecutarse	\$ 1.519.881.163
	Vías	\$ 251.513.858
	Material rodante	\$ 487.821.163
	Señal y telecomunicaciones	\$ 247.318.830
	Obra integral	\$ 75.652.500
	Obra civil	\$ 153.679.624
	Electrificación	\$ 425.963.777

OBRAS Línea URQUIZA y SUBTERRANEOS. Terminadas, en Ejecución y a Ejecutarse proyectadas en Decreto	TOTAL OBRAS	\$ 1.241.249.526
Total pagado año 2004	PRESUPUESTO	\$ 62.760.150
	TARIFA	\$ 6.176.633
Total pagado año 2005	PRESUPUESTO	\$ 179.524.558
	TARIFA	\$ 29.426.236
Total estimado 2006-2008	PRESUPUESTO	\$ 936.572.500
	TARIFA	\$ 26.789.449

LINEA METROPOLITANA BELGRANO (S):

TOTAL OBRAS		\$ 577.712.269
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 7.735.000
	En ejecución	\$ -
	A ejecutarse	\$ 569.977.269
	Vías	\$ 70.248.750
	Material rodante	\$ 155.965.181
	Señal y telecomunicaciones	\$ 7.781.400
	Obra civil	\$ 87.003.076
	Electrificación	\$ 248.978.862

LINEA METROPOLITANA SAN MARTIN:

TOTAL OBRAS		\$1.138.556.256
TOTAL OBRAS	Terminadas	\$ 25.446.666
	En ejecución	\$ 87.524.636
	A ejecutarse	\$ 1.025.584.954
	Electrificación	\$ 700.000.000
	Material rodante	\$ 240.547.751
	Obra integral	\$ 4.745.763
	Señal y telecomunicaciones	\$ 26.059.076
	Obra civil	\$ 34.951.968
	Aporte	\$ 49.428.388
	Vías	\$ 82.823.310

Proyectos Estratégicos para la Nación (Especiales) – Monto Total: \$ 5.670.039.048

Soterramiento de la Línea Sarmiento. \$ 1.230.000.000

Estación Ferroautomotor de Mar del Plata. \$ 80.000.000

Estación Ferroautomotor de La Plata. \$ 350.000.000

Desvío ciudad de Chascomús. \$ 50.000.000

Extensión Línea E. \$ 385.000.000

Reconstrucción del Ramal Río Primero – Sebastián Elcano. \$ 70.000.000

Tren de altas prestaciones entre Buenos Aires – Rosario – Córdoba. \$ 2.400.000.000

Tren Constitución – Aeropuerto Ezeiza. \$ 100.000.000

Ferrocarril Trasandino Central. \$ 900.000.000

IV. INTRODUCCIÓN - PLANTEO DEL PROBLEMA

La problemática que aborda esta tesis se centra principalmente como un estudio de caso económico-normativo, girando sobre dos ejes bien definidos: El primero, de tinte económico, tiene que ver con el bien público, y las externalidades positivas. (Sevilla Arias, 2018:56) afirma que el bien público es considerado desde un punto de vista económico como “aquel bien cuyo consumo es indivisible y que puede ser consumido por todos los miembros de una comunidad sin excluir a ninguno”. Como los ferrocarriles, el alumbrado de las calles, los parques, la defensa nacional o las políticas de medio ambiente, entre otras cosas. Los bienes públicos se consideran uno de los fallos de mercado por los que se justifica la actuación del Estado. Esto quiere decir que al tratarse de bienes cuya producción no es rentable para la iniciativa privada, la experiencia demuestra que, de no mediar la intervención estatal, se producirían una cantidad de bienes públicos mucho menor a la requerida para satisfacer las necesidades de toda la población. Por tanto, son los Estados, en la mayoría de los casos, los que proveen a la población de bienes públicos.

Asimismo, lo anteriormente descrito se relaciona con el concepto de externalidad y su aplicación al transporte ferroviario. El término externalidad viene del latín *externas*, o sea, situado afuera, externo. Analizado desde una perspectiva económica, implica una profunda interacción entre la estructura de costos de producción propio de la microeconomía y las consecuencias agregadas que implica una actividad para el resto de la sociedad o sea lo externo al emprendimiento.

Las externalidades en el transporte:

Las externalidades en el transporte son efectos colaterales que se generan cuando un agente realiza una actividad de transporte y esos efectos no recaen sobre dicho agente sino sobre otros en la forma de beneficios o costos. Las externalidades que recaen sobre otros agentes en la forma de costos se denominan como “negativas” y son las más importantes a considerar.

Al no recaer sobre sus causantes, las externalidades generan un fallo de mercado que trae como consecuencia un nivel de actividad de transporte por encima del socialmente óptimo. El enfoque económico de corrección de las externalidades consiste en transferir el costo de las mismas a sus causantes mediante determinados mecanismos, con lo cual se retorna al nivel de actividad de transporte socialmente óptimo.

Desde una perspectiva más técnica, supone un fracaso del sistema de *laissez faire*. Éste es un término de origen francés que significa “dejar hacer”. En este modelo el líder es una figura pasiva que solo intervendrá si sus subordinados lo solicitan. El fracaso de este sistema sucede porque la insuficiencia de la estructura de costos de la microeconomía para cubrir los costos totales que genera la actividad, produciendo un efecto en la sociedad que no es cuantificado al momento de calcular los costos de producción, por lo que se estima que parte de esos costos no son contabilizados por la empresa que logra externalizarlos, forzando a la sociedad y al estado a cubrirlos. Se han diferenciado externalidades positivas y negativas en las cuales la mera maximización de beneficios no da cuenta de los costos generados por la actividad económica que no internaliza el monto total de sus costos o que genera beneficios socioeconómicos que trascienden el balance contable del emprendimiento.

Como se mencionó al principio de este artículo, las externalidades pueden ser positivas (beneficios) o negativas (costos), siendo estas últimas las más importantes a considerar, por razones obvias.

En el caso de los accidentes viales, los agentes que realizan la acción (conducir) son los conductores y el efecto negativo que se deriva son los accidentes. Los accidentes viales se consideran “externalidades” porque las personas que los generan sólo pagan una parte de su costo, recayendo la parte restante en los demás miembros de la sociedad.

Una externalidad positiva se genera cuando, en una colonia o zona nueva de alguna ciudad, el arribo de nuevos colonos produce un incremento en la demanda del servicio de transporte público de pasajeros, generándose una presión pública y social que hace que las autoridades incrementen la oferta y calidad del servicio (por ejemplo el número de autobuses o las frecuencias de paso), resultando beneficiados los antiguos usuarios con el efecto producido por los nuevos colonos, quienes no reciben por ello ningún pago de los antiguos usuarios.

Las externalidades que más interesa considerar son las negativas, ya que inducen situaciones en las que una parte importante de la sociedad pierde. Todos los modos de transporte las generan. En el caso de las carreteras, la emisión de contaminantes genera impactos locales, regionales y globales. La mayoría de la contaminación atmosférica actual en los países desarrollados y emergentes (70% de ella) la produce el transporte, siendo los óxidos de nitrógeno (NO_x), el monóxido de carbono (CO) y el bióxido de carbono (CO₂) los tres contaminantes principales causados por el transporte automotor. Cuando un vehículo automotor circula por una carretera, emite contaminantes que producen impactos localmente sobre las personas o bienes ubicados de manera adyacente a la emisión. También producen impactos regionales como cuando, después de irse los contaminantes a la atmósfera, eventualmente se generan precipitaciones pluviales en forma de la denominada “lluvia ácida”. Asimismo producen impactos globales, como por ejemplo el efecto invernadero, causado fundamentalmente por el CO₂, que aumenta la temperatura de las capas de la atmósfera, generándose sobrecalentamiento del planeta.

Así como los automóviles, los autobuses y los camiones de carga generan emisiones, en el caso del transporte aéreo los aviones también las generan. En el transporte marítimo y fluvial hay emisiones de las embarcaciones hacia los océanos o las vías navegables. También se producen impactos sobre el uso del suelo, el agua, por los residuos sólidos, el ruido, los accidentes, etc.

El congestionamiento vial se considera una externalidad porque cuando un usuario se incorpora a una vía, donde ya hay un cierto nivel de interferencia entre los usuarios que están circulando por ella, su incorporación contribuye a aumentar el congestionamiento, causando un incremento marginal al tiempo de circulación de esos usuarios. La suma del costo de ese incremento marginal para todos los usuarios afectados, recae en estos últimos y no en el usuario que se incorpora, constituyéndose así la “externalidad”. La consecuencia es que el usuario que se incorpora, al no absorber el costo del incremento marginal de tiempo que causa a los demás, tiende a hacer un uso de la vía por encima de aquél que es óptimo para todos los usuarios.

Para el transporte carretero, las externalidades negativas de mayor magnitud económica son el congestionamiento vial, seguido por los accidentes viales y posteriormente, la contaminación ambiental, incluyendo el ruido.

El costo interno en el caso de externalidades negativas no llega por tanto a cubrir el costo social generado por una actividad.

Hay externalidades negativas que tuvieron efectos devastadores sobre regiones enteras de Argentina como en el caso del efecto del sobre pastoreo que generó una gran desertificación o de las empresas que contaminan el agua de los ríos como sucede en la cuenca del Riachuelo por medio de residuos sólidos y líquidos que resultan del proceso productivo y acerca del cual no asumen el gasto de purificación o saneamiento ambiental.

Además, es importante mencionar que existen externalidades positivas y un claro ejemplo de esto son las que generaron los ferrocarriles para extensos territorios argentinos.

El Estado debe procurar que la integralidad de los costos recaiga en el productor y que no logre transferirlos a otros salvo que medien políticas específicas de promoción que puedan incidir en la externalización de los costos.

Gracias a estos desarrollos teóricos es posible comprender con mayor facilidad que los costos de los ferrocarriles no pueden ponderarse solo por el balance contable dado que generaron externalidades positivas que no se internalizaban en los balances, por lo que cuando se levantaron las líneas esos beneficios se perdieron, generando gran cantidad de costos sociales que no fueron absorbidos ni por los concesionarios y en muchos casos tampoco por el estado ya sea bajo la gestión de Arturo Frondizi (1958-1962), Carlos Saúl Menem (1989-1999) o por la dictadura cívico-militar generando por ejemplo la decadencia de varios centenares de pequeños pueblos en nuestro país forzando a buena parte de su población a la emigración.

Una de las dimensiones más inmediatas de las externalidades positivas que puede incidir en el nivel de ingresos de una familia es el nivel de tarifas. Como regla general, cuanto mayor ingreso tenga una familia menor será el porcentaje de su renta que destina al gasto en transporte. Una política tarifaria puede implicar una transferencia de renta desde niveles altos de ingresos a sectores con menores ingresos lo que permite a estos últimos poder satisfacer necesidades más intensas por lo que la ley de utilidades marginales en su fase decrecientes no se aplica en este caso de transferencia de recursos pues con el mismo dividendo nacional se incrementa el bienestar.

Las externalidades entendidas como la asimetría entre los costos internos y el producto social o los costos sociales inciden en la asignación de recursos que demandan formas correctivas de compensación que solo se puede hacer por medio del estado. Si se pudiera internalizar todos los efectos distorsivos sobre el bienestar social que derivan de la producción y por tanto todas las dimensiones que se integran en la estructura de costos, podría defenderse la posibilidad de establecer condiciones de competencia más equitativa.

“La implementación del sistema de impuestos sobre externalidades negativas y subsidios para externalidades positivas, que sería el caso de los ferrocarriles, puede ayudar a una planificación integral del sistema de transporte. Puede ser fructífero plantear el debate acerca del nivel de reasignación de inversiones que los nuevos ferrocarriles van a demandar cuidando las condiciones laborales que podrían verse afectadas en los otros modos de transporte pensando en términos de un óptimo de bienestar social o como un posible mejor óptimo de Pareto que podría establecerse considerando por ejemplo tres variables básicas como son los costos o tarifas técnicas, la quema de combustibles fósiles que tiene efectos nocivos sobre el medio ambiente al emitir gases de efecto invernadero y una tercera variable en torno a la protección de la vida por los niveles diferenciados de siniestralidad, serían en principio posibles dimensiones de una aplicación bastante heterodoxa del óptimo de Pareto para el caso de los ferrocarriles” (Hilson Foot, 2016:13).

Una asignación de bienes es óptima en el sentido de Pareto cuando no hay posibilidad de redistribución de una manera en la que al menos una persona estaría mejor, mientras que ningún otro individuo terminase peor.

Enfoque económico para corregir las externalidades en el transporte:

El enfoque económico para corregir las externalidades en el transporte consiste en internalizar lo más posible de ellas.

En el caso del transporte automotor, las externalidades de mayor cuantía económica son el congestionamiento vial, seguido por los accidentes viales y posteriormente, la contaminación ambiental, incluyendo el ruido.

En el caso de los accidentes viales, el elemento más importante que influye en su ocurrencia es el factor humano, al cual se asocian alrededor del 80% de los accidentes en carreteras federales en México. Lo anterior se manifiesta en la frecuente violación a los límites de velocidad y a las demás leyes del tránsito y de la operación del autotransporte (transporte de materiales y residuos peligrosos, horas continuas de conducción, condiciones físico-mecánicas de los vehículos, etc.). Algunas estrategias para reducir la incidencia del factor humano en la ocurrencia de accidentes se basan en la capacitación, las campañas educativas y publicitarias.

En lo que respecta específicamente al tema de esta tesis, es necesario mencionar que, al compás de la paulatina ampliación de las porciones de la red ferroviaria, a transferir al sector privado, se fue configurando una reestructuración global de los ferrocarriles que incluyó uno de los aspectos más controvertidos de la reestructuración ferroviaria: la clausura y/o la transferencia de servicios interurbanos de pasajeros a las administraciones provinciales.

Luego de un intento fallido de recortar los servicios de pasajeros a principios de 1990, de la supresión de la obligación de que los consorcios privados tuvieran que hacerse cargo de los mismos y de un breve período de gestión de estos ramales por parte de Ferrocarriles Argentinos a cambio de un canon pagado a los concesionarios por usar las vías, en mayo de 1992 se les ofreció a las provincias hacerse cargo del 50% de los costos

del transporte de pasajeros durante ese año y del total a partir de 1993. Su déficit crónico y su elevado costo operativo iban en contra de la necesidad de tornar más atractivas las ofertas de los corredores interurbanos al sector privado y eran razón suficiente para el que estado nacional considerara su clausura a menos que los gobiernos provinciales optaran por mantenerlos activos.

Esta medida fue una de las más unánimemente resistidas por amplios sectores de la sociedad y requirió de la mayor habilidad retórica por parte de los funcionarios que la impulsaron para presentarla como uno de los costos de la necesaria transformación del sector.

Mientras tanto, en el parlamento se sucedieron pronunciamientos y proyectos contrarios al cierre que comprometieron tanto a opositores como a oficialistas. Ninguno de estos proyectos y declaraciones mereció atención del ejecutivo.

En cambio, los gobiernos provinciales lograron a mediados de 1992 sellar un acuerdo con su par nacional, que permitió posponer el cierre durante unos meses. Se acordó mantener hasta fin de 1992 un diagrama de servicios mínimos que comunicaban las ciudades más importantes del país. A cambio, las provincias, con excepción de Córdoba, aceptaron a cofinanciar el déficit. La rebeldía le costó a Córdoba la inmediata supresión de los trenes que sólo volvieron a correr días después cuando el gobernador aceptó discutir las condiciones de financiamiento. Los meses siguientes transcurrieron signados por la disputa acerca de los montos que las provincias tendrían que pagar. Mientras seguían las negociaciones entre Nación y provincias, transcendía la posibilidad de que el traspaso definitivo se extendiera más allá de fin de 1992.

El presidente, por su parte, consideraba que los usuarios de los deteriorados servicios de larga distancia eran privilegiados y afirmaba el carácter irreversible de la

decisión de cerrarlos porque "no hay privilegios para nadie, ya que “primero está la Argentina y después los demás”. En un tono más pragmático, el Director Nacional de Transporte Ferroviario, Roberto Pía advertía que corría riesgo la seguridad de los pasajeros por la imposibilidad del estado nacional de invertir en los ferrocarriles.

“Desde el proceso de privatizaciones de los noventa, la importancia del ferrocarril en el transporte de pasajeros es muy acotada. En efecto, desde 1992, la Provincia de Buenos Aires es casi la única en operar servicios de pasajeros interurbanos, y el corredor Buenos Aires-Mar del Plata transporta a más de la mitad. En los últimos años, se relanzaron servicios de pasajeros interurbanos sobre algunos corredores pero aún implican tiempos de viaje superiores a los del automotor y tarifas muy bajas que, probablemente, cubran una fracción menor de los costos operativos directos. Como ya se mencionó, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la única del país que tiene una red de subterráneos”. (Oficina Internacional del Trabajo, Estimación del empleo verde en Argentina, 2019, p. 15)

Cuando faltaban pocos días para el vencimiento del plazo de cierre, sólo Buenos Aires, La Pampa y Río Negro habían acordado hacerse cargo de los servicios. A último momento, Tucumán se sumó a este grupo. El cierre se concretó el 10 de marzo de 1993 y al día siguiente, en el marco de anuncios de medidas de restricción de gasto público, se reivindicaba la supresión de los ramales.

Una semana más tarde, diputados justicialistas bonaerenses pedían que se anulara la transferencia del trayecto Buenos Aires-Mar del Plata, que ya había sido adjudicado a Sideco Americana, y que se cediera gratuitamente a la provincia¹. De esta manera sería posible volcar el superávit del ramal al mantenimiento del resto de la red que atravesaba

¹ Decreto Plan 666/89, anexo a la Ley de Reforma. del Estado

el territorio provincial. La solicitud fue tomada en cuenta y aprobada mediante un decreto que comprometía a la provincia a conceder el ramal al sector privado en los siguientes seis meses, siguiendo las pautas generales de política ferroviaria establecidas por el gobierno nacional. Recién hacia fines de 1996, el gobierno bonaerense hizo algunos anuncios en este sentido, pero no llegó a dar pasos concretos hacia la privatización del ramal.

Inicialmente, se había presentado el levantamiento de los ramales como única posibilidad basada no tanto en criterios técnicos como en razones de fuerza mayor que, más allá de las opciones valorativas en litigio, era irremediable y se asociaba a una reformulación de los alcances de la noción de interés general según la cual el acceso a servicios ferroviarios por parte de los habitantes de sectores más alejados del territorio era definido como un interés particular y, por tanto, fuera de la preocupación del estado. Como este tipo de argumentos no resultaba convincente, se optó por apelar a la firmeza en la política de reforma trazada y a la irreversibilidad de la decisión de cambio. Años más tarde el secretario de transporte, mostraba un cambio de criterio significativo respecto de los argumentos que casi dos años antes había esgrimido para justificar el cierre.

Concesiones y contratos:

La ecuación económica mantuvo su fórmula de cálculo, pero entre la pre-adjudicación de las ofertas en 1992 y la toma de posesión de los servicios entre 1994 y 1995, el balance global de la concesión cambió de signo: el Estado pasó de cobrar a pagar por ella.

En ese lapso de tiempo, hubo una intensa negociación del contrato. Las imprevisiones del pliego y las improvisaciones de los oferentes derivaron en controversias sobre la relación con los operadores técnicos, los convenios colectivos de

trabajo, el estado de las estaciones, locomotoras y vagones, y la relación contractual con la Policía Federal para el mantenimiento de la seguridad. La demora consecuente de la negociación dio lugar a reclamos que exigían mayores subsidios en vistas al deterioro de la infraestructura y el material rodante y flexibilizar el régimen de penalidades y el cronograma de inversiones. Como resultado, se incorporó un procedimiento para ajustar los montos del subsidio y del canon ofertados conforme a las cotizaciones de la mano de obra y de los precios administrados por el Estado (gas, luz, combustibles y teléfono) entre 1992 y 1994. Las cotizaciones del plan de obras también se ajustaron, aplicando a los costos de mano de obra los índices afines de la actividad y al resto de los rubros el índice de precios al consumidor de EE. UU.

Conforme al funcionamiento de la ecuación económica del contrato, la diferencia generada entre los costos (variables) y los ingresos (fijos según la proyección de demanda del concesionario para todo el período de la concesión) se cubrió con mayores subsidios. El modelo de concesión integral de la explotación y del manejo de la infraestructura implicó subsidios operativos y de inversiones a cargo del Estado. Al momento de la pre-adjudicación, el balance global del contrato fue de \$181,4 millones a favor del Estado. Al momento de la posesión, fue de \$267,8 millones en contra. Finalmente, el subsidio anual fue de \$138 millones y superó los \$120 millones del déficit atribuido a FA (Ferrocarriles Argentinos), incumplándose el objetivo político asignado al modelo de concesión: reducir el déficit².

² Un informe de la Auditoría General de la Nación señala que "el órgano de control no efectuó los controles necesarios para garantizar la correcta administración de los subprogramas de obra que le fueran encargados oportunamente (...) asimismo avaló hechos que no se condicen con /a realidad y no aplicó las sanciones que fija el marco regulatorio ante todas las irregularidades detectadas por esta Auditoría" (Diario Perfil, 11-5-98).

La incidencia del ajuste fue diferencial entre los distintos grupos de servicios, variando entre un 10 y un 206%. La ecuación del ferrocarril Urquiza y de las dos líneas del ferrocarril Belgrano fueron las menos alteradas, rondando entre un 10 y un 22%. TBA (Trenes de Buenos Aires) y TMR (Transportes Metropolitanos Roca) (liderados por grupos del autotransporte, Cometrans SA³ y Trainmet SA⁴ respectivamente) fueron los casos más irregulares. La diferencia en el caso de TBA fue del 171%: pasó de pagar un canon neto de \$94 millones a cobrar un subsidio neto de \$67 millones. Si bien mantuvo el pago de canon, fue a partir de sexto año de concesión. En el caso de TMR la diferencia fue del 206%: pasó de pagar canon a partir del cuarto año de concesión (\$70 millones de canon neto para el total de la concesión) a recibir subsidio durante todo el período (\$74 millones de subsidio neto). Este comportamiento dispar de los concesionarios se mantuvo durante la concesión. Ferrovías y Metrovías sostuvieron la mejor actuación, en tanto TBA, TMS (Trenes Metropolitanos Sarmiento), TMR y TMB (Trenes Metropolitanos Belgrano Sur) derivaron en la pérdida de la concesión.

A la oferta, recibían subsidio neto las dos líneas del Belgrano, dado que su estado era el más traumático, y los demás grupos pagaban canon neto. A la posesión, solo Metrovías y TMS aportaban un canon neto, y los demás recibían un subsidio neto. La revisión alteró asimismo la dinámica temporal de la ecuación. A la oferta el pago del canon comenzaba a partir del cuarto año de concesión, y a la posesión a partir del séptimo. En síntesis, los concesionarios obtuvieron mayores subsidios durante más tiempo, y pagaron cánones menores durante menos tiempo.

³ El Grupo Plaza es el principal accionista del [Consortio Metropolitano de Transporte](#) (Cometrans SA). Pero la firma está repartida entre: Grupo Plaza (Cirigliano), Transporte Sur-Nor (línea 15), Turismo La Plata, Empresa Esteban Echeverría, 4 de Septiembre y Expreso San Isidro, se reparten las acciones de la concesionaria de ferrocarriles.

⁴ El grupo Trainmet, era una agrupación de empresas de [colectivos](#), a partir de 2001 quedó en manos del cuestionado empresario Sergio Taselli, también adjudicatario de otras concesiones y privatizaciones llevadas a cabo en el período

Asimismo, tras la negociación del contrato se mostraron cambios en la composición societaria. Los servicios fueron concesionados a grupos cuya composición fue distinta de aquella con la que obtuvieron su pre-adjudicación. El grupo Ferrovías mantuvo la adjudicación a pesar de la deserción y el reemplazo de socios denunciado por el grupo pre-adjudicado en segundo lugar (Pardo Rabello) y desestimado por el Ministerio de Economía (conductor del proceso). El grupo Trainmet se desvinculó de Materfer, en convocatoria de acreedores, y sufrió importantes modificaciones que llevaron a que Metropolitano se hiciera cargo de las concesiones. Metrovías se dividió en dos grupos: Metrovías quedó a cargo de la ex línea Urquiza y la red de subterráneos, y TBA a cargo de las ex líneas Sarmiento y Mitre. Esta situación de negociación simultánea al proceso de licitación, alteró de facto el mecanismo escogido para la concesión, que pasó de uno formal de licitación internacional abierta y pública a otro real de contrato negociado. Este último es un mecanismo posible y que fue revalorizado por los especialistas tras las distintas experiencias de reforma de los noventa. La condición especialmente significativa es que sea adoptado públicamente, a fin de transparentar el proceso real de negociación entre las partes.

En el caso de los ferrocarriles metropolitanos, la práctica de contrato negociado subyacente a la licitación pública formal sugiere la desconsideración de dos aspectos manifiestos. Uno, el déficit de capacidad regulatoria del Estado para adoptar tal situación de negociación. Otro, la preexistencia de tramas relacionales con influencia en el desempeño del proceso. Como se vio, los concesionarios ferroviarios fueron capitales del autotransporte asociados a contratistas del Estado. Con excepción de Transporte Automotores de Cuyo (TAC), socio mayoritario de Ferrovías, los mismos operaban en el sistema metropolitano y sostenían con el Estado una relación regulatoria conocida y estrecha (Krantzer y Sánchez, 1993: 118; Müller, 1990:81).

Los resultados en el desempeño inicial del modelo de concesión mostraron poder de presiones de los consorcios frente a un Estado apremiado de políticas y permeable a intereses creados con los oferentes (ex contratistas del Estado y operadores del autotransporte), lo que llevó a tolerar un alto grado de improvisación de los operadores y a conformar sus pretensiones.

La ecuación económica del contrato tuvo ciertos vicios originales. Su fórmula básica estableció que el costo fue igual a los ingresos, más los subsidios y menos el canon, del siguiente modo:

$$\text{Costos} = \text{Ingresos (Tarifa + Ingresos colaterales)} + \text{Subsidio} - \text{Canon}$$

Al momento del llamado a licitación, el Estado fijó un costo y una tarifa de origen y el concesionario calculó sus ingresos proyectando una demanda en función de la cual pidió el subsidio. Esto fue lo que se definió como riesgo comercial, asumido por las empresas prestadoras. Tras la adjudicación y durante la concesión, los ingresos y subsidios quedaban congelados siendo los costos el único ítem variable de la ecuación. El costo de origen resultó de considerar lo erogado por el tesoro nacional. Es importante mencionar que era un costo que reflejaba el desempeño de la gestión de FA. No hubo estudios para determinar cuál era el costo que debía tener la operación, ni por apertura de su estructura y composición interna ni por revisión comparada de costos internacionales. El costo de origen fue un número cerrado, y así permaneció. Desde entonces fue indexado y modificado, pero no revisado. La identificación del costo fue un vacío del contrato, remanente a los subsidios originales e incluso a la definición de los actuales.

La ecuación económica contuvo, asimismo, vicios de funcionamiento. Uno relevante fue incentivar una tendencia al aumento de la tarifa, los subsidios o ambos, atados estos a la variación positiva de los costos pero no de los ingresos. La suba de los

costos empujó la tarifa o el subsidio, en tanto su baja o la suba de los ingresos empujaron la ganancia. Esto incluyó a los ingresos resultantes de mejoras en la gestión y también a los ingresos adicionales por ampliaciones de la capacidad de la red (a cargo del Estado), fuesen por extensión (como en el caso del subte) o por renovación de material rodante o infraestructura. Este vicio original del contrato hizo que los aumentos de ingresos no se vieran reflejados en la tarifa para el pasajero ni en los subsidios para el Estado.

Los vicios de funcionamiento de la ecuación económica del contrato indujeron otros en el comportamiento de los concesionarios. Por un lado, desincentivó la productividad, pues el aumento de costos incrementa también los honorarios de gerenciamiento, aplicados como porcentaje incluso a la compra de bienes y a la realización de obras. Por otro lado, incentivó una tendencia a maximizar la ecuación económica mediante un doble mecanismo que combinó sobreprecios formales con abaratamientos reales de las inversiones planificadas y pagadas por el Estado, pero presupuestadas y ejecutadas por el concesionario. Los sobreprecios de la obra pública aumentaron los costos, y con ellos los honorarios de gerenciamiento. A la par, el costo se minimizó a expensas de las inversiones presupuestadas, abaratándolas, postergándolas o incumpléndolas, o bien haciéndolas por cuenta de empresas propias, tal como sucedió con la adquisición de Emprendimientos Ferroviarios SA (EMFER).

Si bien los contratos contuvieron vicios de origen suficientes para fundamentar su revisión, la renegociación iniciada en 1997 no se orientó precisamente en esa dirección, sino a una expansión de los programas de inversión a cambio del canon y la extensión de los contratos. El control de la evasión y la recuperación de los indicadores de regularidad (que habían caído abruptamente entre 1991 y 1992) aparejaron tras la concesión un aumento inmediato de los pasajeros sin aumento de la capacidad operativa, lo que muestra un plan de inversiones poco ambicioso.

Según Barbero: “El modelo de gestión instaurado desde la salida de la convertibilidad - caracterizado por la aplicación de subsidios masivos a los costos de operación de los concesionarios- redujo, al desligar los ingresos de la cantidad de usuarios y la calidad brindada, los incentivos para que las empresas inviertan y realicen tareas de mantenimiento. La baja inversión contribuyó también a una paulatina degradación de la infraestructura del sistema. En promedio, solo alcanzó alrededor de u\$s50 millones anuales entre 2003 y 2010, apenas una décima parte del gasto necesario para reponer la depreciación de los activos del sistema ferroviario de la Red Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el mayor de América Latina. Cabe destacar que los subsidios otorgados en 2011 a los concesionarios privados superaron en veinte veces esa cifra” (Barbero, 2012:1).

Desde 1993 en adelante, la ecuación económica del contrato fue la misma.

El segundo eje, netamente normativo, gira en lo relativo al contrato de concesión “general”, de donde se desprenden tres tipos diferentes de concesiones: la concesión de servicio público, la concesión de bienes públicos y la concesión de obra (Canosa, 2002, pág. 110-111 y 309-318). El mencionado autor pone de resalto la posibilidad de que ello ocurra, más aún cuando el tipo de concesión es integral. Respecto de este punto en particular, debe resaltarse que, de estos tres tipos de concesiones, la concesión de servicio público es la predominante, y a favor de la cual se debe estar en caso de duda. De ahí surge la problemática principal y el desarrollo de esta tesis.

En efecto, desde otra perspectiva, Canosa (2002:73) hace un análisis respecto de algunas características de la contratación. Por un lado, menciona que la prestación de los servicios públicos en carácter de concesión se ve complementada por otras actividades. Asimismo, menciona la determinación de un subsidio a favor de los concesionarios para equiparar los costos de explotación cuando el ingreso por tarifa, que es fijada por el

Estado, no alcance a cubrirlos. Lo considera una forma de fomento de la actividad por parte de la Administración Pública.

Siguiendo dicha línea argumental, es dable definir conceptualmente qué es un “contrato de concesión”. En este caso en particular, hablamos de concesión de servicios públicos cuando se formaliza un contrato administrativo de carácter público, por el cual quien recibe la concesión (concesionario) se compromete a prestar el servicio de interés general, de manera continua y regular, como, por ejemplo, servicios de transporte, de provisión de agua potable, de gas, teléfonos, electricidad, etcétera. El contrato de concesión debe estar autorizado legalmente, en virtud de leyes nacionales o provinciales, u ordenanzas municipales, y suele contener cláusulas que limitan la actividad del concesionario evitando abusos en cuanto a las tarifas, multas por incumplimiento del servicio, etc., siempre bajo la vigilancia del Estado, ya que se supone que el contratista buscará su propia ganancia, pudiendo impedir el fin de utilidad común (Cassagne, 2002: 69).

En resumidas cuentas, los contratos de concesión firmados entre el Estado y los Concesionarios del Transporte Ferroviario en la década de 1990, establecieron tres cuestiones centrales. En primer lugar, que se trataba de concesiones de servicio público de transporte; en segundo lugar, que el concesionario tenía en calidad de tenencia los bienes necesarios para la operación del servicio, siendo responsable de su custodia y cuidado; y por último, que el Estado otorgaba, en forma exclusiva, la concesión para la explotación. La misma consistía en la explotación comercial y operación del servicio; la ejecución de los trabajos de mantenimiento de todos los bienes muebles e inmuebles afectados, así como la custodia y vigilancia de estos; la ejecución por parte del concesionario de los programas de inversiones convenidos, y, por último, la facultad de explotar los locales comerciales, espacios y publicidad en las estaciones y coches.

Ahora bien, el formato de concesiones brindó buenos resultados hasta la declaración de la emergencia del Estado Nacional y de la emergencia ferroviaria generada como consecuencia de la crisis económica y social acontecida en el país a finales del año 2001 y comienzos del año 2002.

Con posterioridad al estado de emergencia general decretado por el Estado Nacional, se dictó el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.075/2.002. Mediante el mismo se declaró el estado de emergencia, hasta la finalización de un nuevo proceso de renegociación, en la prestación de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires.

El estado de emergencia ferroviaria decretado por el Poder Ejecutivo Nacional devino en una clara precarización del servicio público ferroviario, en su operatoria, material rodante y condiciones laborales de su personal operativo y administrativo. El Estado Nacional, ante la necesidad imperiosa de la continuidad en la prestación del servicio público ferroviario que alcanzaba a un número importante de usuarios, procedió a utilizar la figura de las “operadoras ferroviarias”, mediante la firma de contratos precarios con las empresas concesionarias. Este proceder, luego de ser puesto en práctica en el año 2004, se repitió dos veces más en el 2007. En consecuencia, puede decirse que en todos estos casos no existió normativa alguna que determinara la obligación del Estado Nacional a proceder de forma contraria y sí existió un marco jurídico de emergencia. No obstante, la situación cambió con la sanción de la Ley N° 26.352 (B.O. de la Rep. Argentina, Bs. As., Argentina, 27/3/2008) que dos sociedades del Estado, una a cargo de administrar toda la infraestructura ferroviaria y otra a cargo de la explotación de determinados servicios ferroviarios.

En ese sentido, se considera que la creación de un registro de operadores también es una clara señal de profundización del sistema europeo, puesto que ello implica el registro de los operadores licenciados a los que se les puede asignar infraestructuras para operar servicios.

Finalmente, en lo que respecta a la creación de las nuevas sociedades, no surge claro de dicha normativa cuál es el rol determinante de ambas. Este modelo es tomado del modelo europeo francés, en donde se llegó a la decisión de crear un órgano coordinador porque efectivamente existía una independencia entre el operador y el administrador de infraestructuras. En el caso de Argentina, dicha independencia no existe porque la Sociedad Operadora Ferroviaria presta los servicios de manera integral, bajo la órbita de Ferrocarriles Argentinos.

La red ferroviaria argentina:

La comparación de la decadencia de la red argentina con el crecimiento de las de otros países -por ejemplo, los antes mencionados- con algunas características similares a las argentinas (y las diferentes políticas aplicadas), nos debería ayudar al análisis de cualquier plan de recuperación -y de expansión- global. Y así como la campaña de desprestigio contribuyó al deterioro mayúsculo de nuestros ferrocarriles, una campaña de concientización razonable y lúcida puede contribuir a que en una proporción significativa de la población argentina recupere el entusiasmo por el tema ferroviario.

Se podrá objetar a esta aseveración que se está trabajando, por ejemplo, en la recuperación de 1600 Km del ferrocarril Belgrano Cargas; ver por ejemplo La Nación (2017). Esto es absolutamente cierto y muy reconfortante; pero en realidad lo que estoy planteando es que, si bien son muy loables todos los trabajos ya en ejecución, y los planificados, no ha llegado a la población, o no ha llegado con suficiente firmeza, la idea

de que un plan de recuperación –y expansión- ferroviaria integral debe plantearse como política de estado: sólo así se podrá asegurar que las contingencias políticas no provoquen, como usualmente sucede en Argentina, la interrupción de obras y proyectos cuando hay cambios en la administración nacional y en las provinciales; para ello, en particular, es importante el consenso de grandes sectores de la población, a través de una política de divulgación, concientización y discusión pública: los factores culturales son un requisito para el éxito tan importante como los factores materiales: un convencimiento de la importancia de la recuperación y ampliación de los ferrocarriles por parte de grandes sectores de la población, además, ayuda a superar dificultades políticas y oposición de intereses creados (estos últimos, como indica una variada bibliografía histórica, contribuyeron en no pequeña medida al defectuoso trazado de la red en su época de gloria). Y el proyecto final debe formularse de modo de poder realizarse en etapas parciales, con la suficiente flexibilidad como para modificarlas, cambiar el orden, incorporar avances tecnológicos surgidos durante su ejecución, etc.; al respecto, para no seguir nuestra tradicional costumbre de comenzar siempre de cero, como si antes no se hubiera hecho nada, es menester tomar en cuenta los numerosos y valiosos trabajos llevados a cabo, por ejemplo los publicados en las Actas del Primer Congreso Argentino de Transporte, en particular Orduna (2015) y Peralta (2015), y muchos que figuran en los archivos de varios ministerios. Es decir, la carencia de un plan de recuperación y extensión de los ferrocarriles completo, consensuado (o al menos discutido), coherente, factible y ampliamente difundido y publicitado origina que los proyectos, por un lado, no sean integrales sino parciales, potencialmente desconexos unos de otros y, por otro lado, que su interrupción o discontinuidad por parte de un nuevo gobierno sean asumidos por la sociedad con más resignación o indiferencia que preocupación.

Pero además es necesario que el plan sea ambicioso: por ejemplo, la mencionada nota de La Nación indica que, con las obras a realizarse, y los vagones y locomotoras a incorporar, “el tren duplicará la velocidad de 15 km/h a 30 y pasará de transportar 1 millón de toneladas por año a 4.4 millones por año en 2019”. Por supuesto que,

cuando se concrete, esto será un avance enorme, pero no alcanza: si no hay ninguna restricción tecnológica, una velocidad de 30 Km/h igual es insuficiente: debe quedar claro que el proyecto seguirá adelante hasta llegar a parámetros de eficiencia comparables a los de los países de mayor desarrollo. Y por supuesto el plan integral debe incluir los importantes beneficios adicionales, no solamente como fuente de trabajo adicional en las zonas en las cuales se trabaja en la recuperación y expansión de la red ferroviaria, sino la modificación de la estructura socioproductiva, el ahorro de energía, el desarrollo de nuevas o existentes capacidades tecnológicas, la creación o reforzamiento de carreras tecnológicas relacionadas con el ferrocarril (respecto de lo cual la inscripción en dichas carreras de alumnos extranjeros, por ejemplo latinoamericanos, además de su indudable importancia como “soft power” implica contablemente un aumento de las exportaciones).

Análisis de la red como sistema complejo

Por otro lado, dicho plan requiere pensar el sistema ferroviario como un sistema complejo (en el sentido técnico de dicha expresión), en el cual deberán tenerse en cuenta, entre otras, tanto cuestiones técnicas como cuestiones políticas, sociales, económicas, financieras, ambientales, legales, administrativas (superabundancia de jurisdicciones distintas), de planificación industrial, de balanza de pagos, de importaciones y exportaciones, de urbanismo, de conciliación de la red nacional con redes suburbanas (no sólo del Gran Buenos Aires), e incluso de subterráneos. Una lista no exhaustiva de las variables de dicho sistema complejo puede incluir zonas de influencia, situación

socioeconómica de la población afectada, acceso a rutas de distinta calidad, clasificación geográfica y geológica, importancia de los centros urbanos conectados en función de su demografía, sus industrias, su comercio, sus instituciones de educación superior; competitividad o complementaridad con rutas y caminos (y con conexiones aéreas o fluviales, existentes, proyectadas o potenciales), más variables “de planificación”: desarrollo potencial de áreas geográficas, en cuanto a industrias, turismo, comercio, valorización (o desvalorización) de la propiedad, impacto ambiental, impacto de electrificación, aumento de productividad general (por disminución de tiempo de viajes), ahorro energético (tanto porque el consumo energético es proporcionalmente menor en el tren que en transporte automotor cuanto por el hecho de que un buen ferrocarril induce a los conductores a disminuir el uso del auto -o del transporte de superficie e incluso aéreo- y remplazarlo por el tren), etc. Una descripción detallada de posibles variables para el caso de trenes suburbanos, con un enfoque basado en análisis de redes sociales (ARS), puede verse en UNTREF-CIEA (2016). En este trabajo se incluye también un detallado análisis de potenciales beneficios de proyectos suburbanos relacionados con el ramal suburbano Retiro – Dr. Cabred del ferrocarril San Martín, y un análisis de impacto de electrificación (costos, beneficios y factibilidad), basados en bibliografía referida no solamente a líneas suburbanas sino también a líneas de larga distancia, en sus dimensiones económica, social, energética y ambiental, así como un análisis de reales y potenciales proveedores de la industria ferroviaria, cuyo efecto multiplicador no hace falta comentar. Y la descripción histórica del fracaso (al menos, hasta ahora) de los sucesivos proyectos de electrificación puede servir como ejemplo simbólico del fracaso generalizado de la mayoría de los proyectos argentinos modernos relacionados con los ferrocarriles. Y en un plan de estas características se presentan siempre dos cuestiones distintas, que se retroalimentan: por un lado, analizar distintas alternativas: qué grado de modernización

aceptar, de acuerdo a criterios en principio económicos y financieros. Por ejemplo, si tiene sentido plantear un tren bala, como ya se formuló, entre Buenos Aires y Rosario –o entre cualquier otro grupo de ciudades importantes de Argentina-, o si su costo y su financiación obligan a que esa alternativa sea remplazada por la instalación de trenes modernos más tradicionales. Pero esta decisión debe incluir también qué posibilidad da cada alternativa a la creación o refuerzo de industrias locales, y en tal caso qué posibilidades hay de exportación, y qué insumos deben importarse para la industria local; y debe preverse (técnica, económica y financieramente) en lo posible la expansión de los servicios urbanos generales que un aumento de población trabajadora involucra en la localidad donde se asientan los funcionarios y estructuras que han de crearse, así como la futura inserción laboral de los trabajadores durante la construcción del tramo nuevo o mejorado que concluyan su trabajo al finalizar dicha construcción; por otra parte, es usual que el transporte de carga sea rentable, y el de pasajeros no, o sea que las líneas férreas deben pensarse de tal modo que, en lo posible, el “subsidio” del transporte de cargas al de pasajeros quede transparentado de modo más claro posible para poder eventualmente modificar escalas de costos conociendo inmediatamente sus consecuencias. Por otro lado, deben considerarse otras consecuencias indirectas, como el crecimiento urbano (y eventualmente rural) adicional debido a la creación de nuevas áreas de servicios, de esparcimiento, escolares, etc., el aumento de estudiantes en carreras relacionadas con ingeniería ferroviaria, con planificación, y otras (y la necesidad de planteles docentes en condiciones de estar a cargo de los cursos); en general, aparte, se deberán contemplar experiencias en otros países con procesos similares.

Sin siquiera entrar en análisis más detallados y profundos, surgen dos cuestiones inmediatas: por un lado, la extensión de la red debe implicar forzosamente (para romper la lógica de las vías férreas mayoritariamente en abanico hacia Buenos Aires) la

construcción de ramales transversales, tanto a nivel de red nacional como a nivel suburbano; por otro lado, el plan debe incluir una dimensión diplomática: el restablecimiento y ampliación de las interconexiones internacionales con los países limítrofes amplía enormemente los efectos positivos del proyecto y, como beneficio adicional, contribuyen a crear o hacer renacer en dichos países limítrofes el interés de la sociedad por el renacimiento del ferrocarril: con distintas historias, en todos ellos hubo un abandono del ferrocarril, aunque en ninguno (ni siquiera Brasil, sobre todo teniendo en cuenta su población y superficie) el ferrocarril había impactado tanto como en Argentina.

Y, además, ese proyecto ambicioso debe discutir -pues aunque algunas partes del proyecto se piensen factibles sólo a largo plazo, también hay que pensar en el largo plazo- la construcción de una segunda vía en muchos ramales con una sola, y la unificación de trochas, al menos en forma parcial.

Es evidente que cuanto más detallado es el análisis, más complejo se vuelve el sistema, lo cual lleva naturalmente a plantear que su modelización matemática puede ser una herramienta poderosa de ayuda para la toma de decisiones, además de permitir replicar simulaciones bajo hipótesis distintas o con cambios de parámetros. No me estoy refiriendo fundamentalmente al análisis y solución de importantísimos problemas de optimización (dada una estructura ferroviaria consolidada, optimizar en algún sentido el funcionamiento del sistema) -aunque por supuesto este tipo de modelos es extremadamente valioso y debe usarse como herramienta todas las veces que sea necesario-; la tesis de doctorado de Schlechte (2011) tiene al respecto una amplia bibliografía, tanto teórica como práctica, hasta el momento de su publicación. Me estoy refiriendo sobre todo a enfoques modelísticos globales como los indicados en Castro y Jacovkis (2015), donde además figura una lista de importantes institutos académicos

dedicados a analizar sistemas complejos cuya documentación y experiencia puede resultar muy útil.

Por último, es necesario que el enfoque de análisis y desarrollo de dicho plan integral tenga en cuenta que un proyecto ferroviario integral deberá ser una herramienta de política pública de federalización, incluyendo esfuerzos para contrarrestar el cada vez mayor desequilibrio demográfico entre el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) y el resto del país. Si se contempla solamente la satisfacción de la demanda actual se produce un efecto de realimentación negativa. En efecto, el AMBA es la zona económica, política y culturalmente más importante e influyente del país. Supongamos un plan muy bien preparado, y factible, que permita mejorar significativamente el problema del transporte ferroviario (y, como obvio beneficio adicional, el transporte en general) en el país. Por más beneficios que el plan otorgue al resto de la Nación, la influencia en todo sentido (y en particular en sentido comunicacional) del AMBA en el resto del país (y en el exterior) provocará una mayor inmigración del resto del país (y de otros países sudamericanos) al AMBA. Los hospitales y escuelas seguirán siendo mejores allí, el esparcimiento seguirá siendo más variado, las oportunidades laborales, reales o imaginarias, también. Para revertir la tendencia macrocefálica que afecta a la Argentina, y sin plantearse un plan de desarrollo global e integral –lo cual excede este proyecto- es necesario que la prioridad no esté dada necesariamente por la demanda actual sino por las necesidades futuras de nuestro país. Prever esas necesidades, y formular soluciones, es un ejercicio de prospectiva no muy usual en nuestro país, pero todo hace suponer (en mi caso esa suposición es una certeza) que una distribución demográfica más equilibrada que la actual es un objetivo primordial hacia el futuro.

V. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Ahora bien, desde el punto de vista económico y normativo, el ferrocarril encuentra recepción en la República Argentina en las Bases de Juan Bautista Alberdi. El padre de nuestra Constitución Nacional se expresó en los siguientes términos con respecto al ferrocarril: “Pero tener la metrópolis o capital a 20 días, es poco menos que tenerla en España como cuando regía el sistema antiguo, que destruimos por ese absurdo especialmente. Así, pues, la unidad política debe empezar por la unidad territorial, y solo el ferrocarril puede hacer de dos parajes separados por quinientas leguas un paraje único” (Alberdi, 1852:35).

Su concepto fue, básicamente, el desarrollo necesario y obligatorio del ferrocarril, considerando que, de no contar el Estado con los recursos suficientes, se deberían generar los empréstitos necesarios en el extranjero y darles todas las ventajas y posibilidades necesarias a los capitales para que los explotaran. Su visión fue que los ferrocarriles eran de extrema necesidad para conseguir un Estado independiente y fuerte, y para obtenerlo, entonces, cualquier sacrificio era mínimo.

El modelo de Constitución e ideas que legó Alberdi fue luego seguido por nuestra norma fundamental que en su Artículo 67, inc. 16 (hoy 75, inc. 18), especialmente manifiesta: “Corresponde al Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo” (Consultado en www.infoleg.gob.ar, el 1/11/19).

El primer período a analizar es el que va desde el año 1857 al año 1886, siguiendo al autor Mario Justo López⁵.

Este período se caracteriza por el desarrollo de los ferrocarriles en dos planos diferentes, el provincial y el nacional. En ambos casos la participación estatal fue importante, ya sea como titular o accionista de los servicios. Los servicios, así como el desarrollo de la red ferroviaria, se llevaron adelante a través de empresas que costaban con concesiones para la explotación, con beneficios mínimos garantizados (en algunos casos), así como exenciones impositivas y tarifas determinadas por las empresas.

A efectos que se verán más adelante, debe entenderse que los beneficios garantizados, en los casos en que se implementaba este sistema, implicaban una garantía para el inversor de determinada rentabilidad. Si la empresa tenía una menor rentabilidad, el Estado aportaba la diferencia. Este beneficio fue aplicado a algunos servicios, pero no a todos.

Este período también se caracterizó por el entendimiento de que el servicio podía autorregularse por la competencia comercial entre las empresas.

Siguiendo con la normativa, es importante mencionar que el 9 de septiembre de 1872, se sancionó la Ley N° 531, denominada Ley de Ferrocarriles. La misma determinó en su Artículo 1°: “Todos los ferrocarriles nacionales ya existentes y que en adelante se construyeren en la República, estarán sujetos a la inmediata inspección y vigilancia de las autoridades de la Nación, y sus empresas, administraciones o direcciones, al cumplimiento de la presente ley y de las que en lo sucesivo sancionare el Congreso”

⁵ La Empresa política de la generación de 1880: trabajos y conclusiones del seminario realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrano. Autores: Camilo C. Camilloni y Mario Justo López, Ed. Univ. De Belgrano. 982

Asimismo, en su Artículo 2° se especificó que eran nacionales, y, por ende, sometidos al régimen del Artículo 1°: “Los ferrocarriles que se construyeren en territorios nacionales; los que se construyeren por cuenta y con el Tesoro del Gobierno de la Nación; los que tuvieran garantido, por parte del Gobierno Nacional, un interés mínimo sobre el capital empleado; los que recibieran una prima cualquiera del Gobierno Nacional, para su construcción; y aquellos cuya construcción y explotación fuesen autorizadas por ley especial del Congreso” (Consultado en www.infoleg.gob.ar, el 1/11/2019).

El segundo período a analizar es el que va del año 1887 al año 1916; se caracterizó por el retiro del Estado de la actividad, por fomentar la competencia de las empresas y reducir la intervención estatal al mínimo. El concepto fue que el Estado era un mal administrador y debía dejar actuar al sector privado.

En relación con los mecanismos de fomento, el Estado modificó en este período la tramitación del beneficio garantizado, es decir, pasó a pagar en las fechas estipuladas el porcentaje garantizado a cambio de la ganancia neta de las empresas.

Posteriormente, en el año 1895, imperaba una fuerte crisis económica y el Estado Nacional tenía deudas con las empresas ferroviarias. Las negociaciones dieron como resultado que se eliminara el régimen de garantías establecido en los contratos de concesión (debiéndose pagar una compensación), y se reconoció que las empresas no podían poner en vigencia tarifas que no fueran aprobadas por el gobierno. Asimismo, se comenzó a plantear la necesidad de un mayor control del servicio ferroviario. En el año 1896 se empezó a contemplar la posibilidad de que las tarifas ferroviarias debieran modificarse si los ingresos netos de las empresas superaban el 6% del capital⁶.

⁶ LOPEZ, Mario Justo (h) “Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina: 150 años de la política ferroviaria” 1° Ed. Buenos Aires: Lumiere, 2007.:520

Ulteriormente, en 1900, fue sancionada la Ley N° 3.896, que estableció las pautas a seguir a los efectos de realizar las inversiones necesarias en los servicios ferroviarios propiedad del Estado Nacional. Así, determinó, entre otras cosas, la posibilidad que se utilizara el producido de la explotación del servicio ferroviario para cubrir los costos de las inversiones, aclarando que, si las sumas recaudadas por la explotación de los servicios no alcanzaban para cubrir los gastos, el Estado asumiría el faltante mediante el producido de rentas generales.

Comenzó a cobrar relevancia en el país la idea de la importancia estratégica de los ferrocarriles, ideas que se estaban debatiendo en Europa, incluso su utilidad para implementar políticas de protección a ciertas actividades económicas.

De esta forma, en el año 1907, el presidente Figueroa Alcorta anunció un proyecto de ley con el cual establecía la facultad del gobierno de intervenir en las tarifas. El proyecto establecía una exención tributaria (aduana e impuestos nacionales, provinciales y municipales) hasta el año 1947. En consecuencia, en 1907, se sancionó la Ley N° 5.315, denominada “De concesiones de ferrocarriles” o “Ley Mitre”.

Básicamente, el objetivo de la norma fue unificar la situación, hasta ese momento y a futuro, de las empresas ferroviarias en cuanto a los beneficios tributarios y en cuanto al régimen. También establecer la facultad del gobierno, por ley, de intervenir en las tarifas. Cabe agregar a ello que mediante el Artículo 8° de la norma, además, se creó un impuesto que debían pagar las empresas.

El análisis de la norma debe hacerse desde una perspectiva que no asuma criterios absolutos como parámetros para considerarla. Como se verá más adelante, la finalización de los beneficios otorgados por esta norma coincide con la fecha en que el Estado nacionaliza las empresas ferroviarias.

En consonancia con la “Ley Mitre” antes vista, en 1909 se sancionó la Ley N° 6757 mediante la cual se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado, cuya misión básica pasó a ser entender en todo lo referente a los ferrocarriles propiedad del Estado Nacional.

En ese sentido, resulta importante reparar en que el sistema se basaba en la existencia de contratos de concesión que determinaban la explotación integral de los servicios, puesto que las empresas concesionarias, o el Estado en los servicios a su cargo, se encargaban del mantenimiento de la infraestructura, del material rodante, de la operación del servicio y de la inversión.

La particular red ferroviaria en Argentina hacia 1913

Durante el proceso de globalización económica que precedió al estallido de la Gran Guerra, América Latina fue una de las regiones más dinámicas del mundo. Esa experiencia de expansión económica acelerada fue inseparable de la construcción de infraestructuras de transporte, que actuaron como condición necesaria para un crecimiento basado, en buena medida, en la exportación de recursos naturales. En el marco de ese modelo de crecimiento hacia fuera, la extensión de redes de transporte a lo largo del territorio era condición *sine qua non* para que el dinamismo económico de la región alcanzara su máximo potencial y no quedara limitado a las áreas litorales. Al expandirse por el espacio latinoamericano, las nuevas tecnologías de transporte del siglo XIX permitieron poner las riquezas naturales de buena parte de la región (y no sólo de sus zonas costeras) al alcance de los mercados internacionales.

Hablar de infraestructuras de transporte en el siglo XIX es hablar del ferrocarril. Frente a los medios de transporte terrestre tradicionales que debido a su carestía estaban restringidos casi exclusivamente al tráfico a corta distancia o al transporte de bienes de

elevado valor por unidad de peso, el ferrocarril posibilitó el movimiento masivo de todo tipo de mercancías a media y larga distancia, convirtiéndose en el instrumento básico de integración económica de buena parte del territorio latinoamericano, y en uno de los principales motores del dinamismo exportador y del crecimiento económico de la región. El vínculo entre la construcción del ferrocarril y la expansión de las exportaciones de recursos naturales fue tan estrecho que, en realidad, podrían considerarse como dos caras del mismo fenómeno. Si el ferrocarril hizo posible el desarrollo exportador, fueron las divisas generadas por éste las que permitieron remunerar al capital exterior que financiaría buena parte de las construcciones ferroviarias. En algunos países del área, el ferrocarril y las exportaciones acabaron conformando un círculo virtuoso que se autoalimentó hasta, al menos, las primeras décadas del siglo XX. En ese contexto, no parece exagerado afirmar, con William Summerhill (2006: 297), que, probablemente, ninguna otra innovación tecnológica o institucional fue más importante que el ferrocarril en la transición al crecimiento económico en América Latina antes de 1930.

Dentro de esa dinámica, Argentina se destacó de forma excepcional. En ninguna otra economía latinoamericana la expansión ferroviaria tuvo la escala y la intensidad del caso argentino. Entre 1857 y 1913 se abrieron al tráfico en el país unos 32.500 kilómetros de vías férreas, que situaron al país entre los primeros puestos mundiales en términos de longitud ferroviaria, sólo por detrás de economías como los Estados Unidos, Rusia, India, Alemania, Francia, el Imperio Austrohúngaro o Canadá. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, la red argentina no sólo era la más extensa de América Latina sino también la que contaba con una mayor conectividad interna, conformando una auténtica red nacional. En relación con la población del país, la dotación ferroviaria argentina era la más elevada de la región, seguida a enorme distancia por Uruguay o Chile. En

consonancia con ese desarrollo, hacia 1913 los servicios de transporte ferroviario representaban el 5,6 por ciento del PBI.

El ahorro social como indicador del impacto económico del ferrocarril

El cálculo del ahorro social de una inversión determinada no es sino un ejercicio de análisis costo-beneficio aplicado. En el caso del ferrocarril, el ahorro social se define habitualmente como la diferencia entre el costo real del transporte ferroviario de bienes y viajeros en un año concreto y el costo de transportar las mismas mercancías y pasajeros por medios alternativos. El resultado de ese cálculo constituye una medida del ahorro de recursos proporcionado a la economía por el ferrocarril o, en otras palabras, una estimación de lo que le hubiera costado a la economía hacer lo mismo que hizo durante el año de referencia, pero en ausencia del sistema ferroviario.

Utilizar los precios en lugar de los costos marginales, no obstante, equivale a suponer competencia perfecta en el sector ferroviario, algo difícil de aceptar dados los elevados costos fijos del ferrocarril, origen de claras economías de escala, así como la presencia frecuente en el sector de subvenciones públicas y de situaciones de monopolio. En este sentido, una estimación completa del ahorro de recursos proporcionado a la economía por el ferrocarril debería tener en cuenta, además del ahorro social calculado de acuerdo con la expresión, la distancia existente entre el precio cargado a los usuarios por las compañías ferroviarias y el costo unitario del servicio.

La estrecha relación existente entre las estimaciones del ahorro social y los ejercicios de contabilidad del crecimiento ha sido subrayada recientemente por Crafts (2004:117). Dentro de ese marco interpretativo, el objetivo es estimar el ahorro social del ferrocarril argentino en 1913 y utilizar esa estimación para calcular la contribución directa

de la tecnología ferroviaria al crecimiento económico durante el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial.

Partiendo del trabajo pionero de Robert Fogel (1964:45) para Estados Unidos, a lo largo de las últimas décadas se ha estimado el ahorro social del ferrocarril para un número creciente de países. En el caso de América Latina, Coatsworth (1979:14), Summerhill (2005:19) y Herranz-Loncán (en prensa) han proporcionado estimaciones detalladas del ahorro social del transporte ferroviario de mercancías y pasajeros para los casos de México en 1910, Brasil en 1913 y Uruguay en 1912-13, respectivamente. A esos análisis hay que añadir dos estimaciones limitadas al transporte de mercancías: la realizada por María Teresa Ramírez (2001:148) para Colombia en 1927 y la ya mencionada de Summerhill (2000:236) para Argentina en 1913. Mientras Brasil, México y Argentina destacan por el elevado nivel del ahorro social, en Uruguay y Colombia los beneficios directos de sus sistemas ferroviarios parecen haber sido muy bajos, aunque por distintos motivos. En el caso de Uruguay se construyó una red bastante densa en términos relativos, pero el ferrocarril permaneció infrautilizado debido a la existencia de alternativas de transporte baratas y a la propia estructura productiva del país, lo que redujo sustancialmente su impacto. En contraste, en Colombia, la expansión ferroviaria fue muy limitada hasta la década de 1920 y, como consecuencia, el ferrocarril no pudo ejercer un impacto significativo sobre el crecimiento económico del periodo anterior.

En este contexto, y tal como se indicaba en la introducción, se procederá a detallar y revisar la estimación realizada por William Summerhill para el transporte ferroviario de mercancías en Argentina, y a la presentación de una primera estimación del transporte ferroviario de pasajeros a la altura de 1913.

Para calcular el ahorro social del ferrocarril argentino en 1913, es necesario contar con información sobre el *output* ferroviario de ese año y sobre los precios medios del

transporte ferroviario y del transporte alternativo. El *output* y los precios del transporte ferroviario están disponible en las estadísticas ferroviarias publicadas por la Dirección General de Ferrocarriles argentina bajo el título Estadística de los Ferrocarriles en Explotación (en adelante, EFE). En cambio, la información disponible sobre el coste del transporte alternativo, igual que ocurre en otras estimaciones de ahorro social, es escasa y de calidad y representatividad discutibles. De ahí la importancia de realizar análisis de sensibilidad de las estimaciones, que ofrezcan una idea de los márgenes de error en los que pueden moverse los resultados debido a la incertidumbre sobre el coste real del transporte alternativo.

De acuerdo con EFE, en el año 1913 los ferrocarriles argentinos transportaron un total de 8985,4 millones de toneladas de mercancías a un kilómetro, a las que se cargó un precio unitario medio de 0,010 pesos-oro por tonelada-kilómetro. Los ingresos totales de ese tráfico, que representan el coste que tenía para la economía el transporte ferroviario de mercancías, ascendieron a 90,6 millones de pesos-oro, es decir, aproximadamente un 3,6 por ciento del PBI argentino de ese año. Según los cálculos de William Summerhill (2000:245), el coste diferencial de transportar 8985,4 millones de toneladas-kilómetro por medios alternativos habría ascendido al 26 por ciento del PBI en 1913. Esta cifra, no obstante, está basada en un supuesto simplificador, de acuerdo con el cual en ausencia del ferrocarril todo el *output* ferroviario habría sido transportado por carretera, utilizando carros y animales de carga.

En su trabajo, Summerhill (2000: 10) reconocía la inexactitud de este supuesto y la necesidad de introducir ajustes en el mismo, pero consideraba poco probable que el sesgo asociado al mismo fuera a alterar las conclusiones globales de su análisis. Sin negar a priori esta última consideración, aquí hemos intentado reducir en la medida de lo posible ese sesgo, incorporando una mayor complejidad a los supuestos sobre el contra factual en

el que está basado el cálculo del ahorro social. Más concretamente, hemos introducido la posibilidad de que, en ausencia de los ferrocarriles, una parte del output ferroviario fuera transportado por vía fluvial, y que el ganado (con la excepción del porcino) fuera caminando a su destino.

A continuación, se presenta una estimación del ahorro social proporcionado por el transporte ferroviario de pasajeros en Argentina en 1913. Sumado a la cifra anterior, dicho cálculo permitirá contar con una aproximación al tamaño total de los beneficios directos proporcionados por el ferrocarril a la economía argentina durante la Primera Globalización –Vg. Período 1870/1914–.

De acuerdo con la información publicada en EFE en el año 1913, las compañías ferroviarias argentinas movilizaron un total de 2853,7 millones de pasajeros a un kilómetro. Los ingresos totales obtenidos por este tráfico se elevaron a 35,4 millones de pesos-oro, es decir, en torno al 1,4 por ciento del PBI argentino de ese año, lo que, en otras palabras, significa que se cargó a los usuarios una tarifa media de 0,012 pesos-oro por pasajero-kilómetro. En los siguientes párrafos se estima el costo que hubiera tenido movilizar ese tráfico por medios alternativos.

Igual que en el caso de las mercancías, las alternativas al transporte ferroviario de viajeros eran la carretera y la navegación fluvial. Para el transporte por carretera, Werckenthien (1999: 88) ofrece información sobre los precios del pasaje en las diligencias que hacían el trayecto entre Rosario y Córdoba a mediados del siglo XIX. Esas tarifas iban de 14 a 20 pesos, es decir, de 0,0203 a 0,0289 pesos-oro por pasajero/kilómetro.

De acuerdo con las estimaciones presentadas en los párrafos anteriores, el ahorro social del transporte ferroviario supondría en Argentina a la altura de 1913 una cifra

equivalente al 22,3 por ciento del PBI, resultado, en más de un 90 por ciento, del ahorro de recursos en el transporte de mercancías. Ello situaría a Argentina, junto a México y Brasil, entre aquellas economías latinoamericanas donde el ahorro social del ferrocarril alcanzó dimensiones mayores antes de la Primera Guerra Mundial. Como se indicaba en la introducción de esta tesis, cuando el ahorro social se corrige en función de la elasticidad-precio de la demanda de transporte, el resultado sería igual al incremento en el excedente del consumidor provocado por el ferrocarril. Esa magnitud constituiría un indicador del impacto directo del ferrocarril sobre el bienestar y, si se supone competencia perfecta, equivaldría al incremento de la productividad total de los factores de la economía argentina aportado, por vía directa (es decir, a través del ahorro de costes de transporte), por el ferrocarril desde su introducción hasta el año de referencia del análisis (1913). Es importante, en primer lugar, transformar las cifras de ahorro social presentadas en los párrafos anteriores en estimaciones del incremento en el excedente del consumidor y, en segundo lugar, utilizar dichas estimaciones para medir la contribución directa del ferrocarril al crecimiento económico argentino desde el inicio de la era ferroviaria.

Limitaciones

Antes de concluir, no obstante, es importante recordar algunas de las limitaciones de los resultados que se acaban de presentar. Dichas limitaciones pueden servir como base para una agenda de futuras investigaciones. En primer lugar, cabe recordar el problema ya mencionado sobre las carencias de la información utilizada en esta tesis sobre los medios de transporte alternativos al ferrocarril. Aunque no es realista pretender obtener una estimación no sesgada del coste del transporte por carretera o vía fluvial en Argentina a principios del siglo XX, no hay duda de que el margen de error de las cifras presentadas en este estudio podría reducirse significativamente con una mayor profundización en las fuentes primarias disponibles.

En segundo lugar, hay que subrayar el carácter agregado de las estimaciones presentadas en este trabajo, en el que se ha tomado el conjunto de la economía argentina como una unidad, sin entrar en un tema crucial como es la distribución de los beneficios del ferrocarril, tanto desde el punto de vista espacial como personal. En este sentido, calculado a partir de Mitchell (2003:562), para la longitud de la red, y Vázquez-Presedo (1971:432), para la población.

Ese porcentaje se calcula como la media entre 1865 y 1913 de la ratio entre los ingresos netos de las compañías ferroviarias (procedentes de EFE) y el PBI nominal. Éste se ha tomado, para 1900-1913 y para 1875-1899 de la serie de Oxlad⁷ se ha proyectado hacia atrás de acuerdo con la evolución de la serie de PBI nominal de Della Paolera, Taylor and Bózzoli (2003:63). Finalmente, para 1865-1875 se calculó el PBI nominal a partir del supuesto de crecimiento del 0,8 por ciento anual de la renta per cápita (Prados de la Escosura, 2009:230), la evolución de la población (Vázquez-Presedo, 1971:521) y la evolución de los precios (Ferrerres, 2005:765).

Como han señalado estos autores, los efectos positivos del ferrocarril beneficiaron principalmente a la pampa húmeda y al litoral, mientras buena parte del territorio argentino quedaba al margen del proceso (Hora, 2010:962). Ello, sin duda, hubo de tener consecuencias importantes desde el punto de vista de la divergencia económica interregional. En este sentido, es absolutamente crucial necesario avanzar gradualmente hacia una regionalización del estudio de los efectos del ferrocarril, tanto en Argentina

⁷ [Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford](#), [MOxLAD](#) por su sigla en inglés (Latin American Economic History Database), es un proyecto conjunto entre el Programa de Historia Económica y Social (PHES) de la Universidad de la República del Uruguay, en Montevideo, y dos instituciones de la Universidad de Oxford: el Centro de América Latina (Latin American Centre) y el Departamento de Desarrollo Internacional (Department of International Development).

como en otras economías latinoamericanas de grandes dimensiones como, muy especialmente, la brasileña.

Finalmente, en tercer lugar, pero no menos importante, se ha de tener en cuenta que ese 20 por ciento de contribución al crecimiento que hemos obtenido como resultado del análisis realizado no incluye los beneficios indirectos del ferrocarril. Dichos beneficios podían ser enormemente diversos, abarcando desde los llamados “efectos hacia atrás” de su construcción y explotación hasta las economías externas asociadas a la reducción en los costos de transporte, o “efectos hacia delante”. Entre los primeros, cabe mencionar, además del posible estímulo a la industrialización asociado a la demanda de equipos y estructuras ferroviarias, el impacto del ferrocarril sobre el desarrollo de las instituciones financieras, la difusión de habilidades de gestión y el crecimiento del capital humano. La importancia de estos efectos en el caso argentino es indudable, y ha sido destacada, entre otros, por Mario Justo López (2007: 49-50). No obstante, en un país de nuevo asentamiento como Argentina, los efectos indirectos más importantes (y que estarían presentes en mucha menor medida en países ya industrializados), serían las externalidades asociadas al uso de los sistemas ferroviarios o “efectos hacia delante”, entre las que hay que destacar, especialmente, el aumento del stock de recursos naturales explotables (Metzer, 1984:621). En este sentido, el sistema ferroviario argentino puede considerarse como uno de los principales factores explicativos, si no el más importante, de la ocupación intensiva del territorio y la expansión de la agricultura. Más en general, el ferrocarril en Argentina fue uno de los motores fundamentales de la ampliación del stock de recursos naturales susceptibles de explotación y, por lo tanto, estuvo en la base de la expansión de las exportaciones de productos primarios asociada a esa ampliación de los recursos naturales. Como consecuencia, de forma indirecta, puede considerarse al ferrocarril fue uno de los factores explicativos fundamentales del conjunto de círculos

virtuosos generados por las exportaciones primarias, tal como ha sido destacado en numerosas ocasiones por la historiografía.

La historia argentina y su relación directa con la historia del ferrocarril argentino

El régimen comentado se extendió, sin mayores modificaciones, hasta el 17 de septiembre de 1946. En dicha fecha se firmó un acuerdo económico entre el gobierno británico y el Estado Nacional en el cual se estableció como tercer y último tópico que se formaría una compañía argentina con el propósito de adquirir y explotar los bienes, directos e indirectos, de las compañías ferroviarias de capital británico. Este acuerdo, que hacía mención también a las libras argentinas bloqueadas en el Banco de Inglaterra, fue sujeto de muchas críticas en su época, entre otras cosas porque la empresa a crearse será mixta y, de esta forma, los ingleses seguirían determinando la política ferroviaria nacional.

En virtud de esta situación, el 13 de febrero de 1947, el representante de las Empresas Ferroviarias de Propiedad Británica en la República Argentina, Sir Montague Eddy, actuando *ad referendum* de los directorios y asambleas de dichas empresas y el gobierno argentino, representado por el Sr. Miguel Miranda, en carácter de presidente del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, actuando *ad referendum* del dicho instituto, firmaron un nuevo acuerdo denominado Convenio de Venta de las Empresas Ferroviarias de Propiedad Británica en Argentina. En ese mismo año, el Estado Nacional adquirió también diferentes ferrocarriles franceses.

Analizando toda la normativa a disposición resulta interesante preguntarse sobre la conveniencia de la adquisición de los ferrocarriles. Para ello hay que tener en cuenta que las empresas ferroviarias dependían de las exenciones tributarias para tener rentabilidad en los servicios y las mismas habían terminado el 1° de enero de 1947. Es

decir, la adquisición de los ferrocarriles se llevó a cabo justo en el momento en el que uno de los beneficios más importantes del servicio fue afectado.

Casi 10 años después, más precisamente el 29 de agosto de 1956, se dictó el Decreto PEN N° 15.778/1956, el cual creó la empresa del Estado, “Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino”, a la que se le otorgaron facultades para construir y explotar los ferrocarriles existentes en ese momento y los que se crearen a futuro, al tiempo que le permitió encargarse de todas las actividades anexas.

Así se llegó a la creación de la empresa del Estado “Ferrocarriles Argentinos”. La misma nació de la mano de la Ley N° 18.360, del 17 de septiembre de 1969. De esta forma, el Artículo 3° de dicha ley la facultó para realizar la explotación de los ferrocarriles de propiedad del Estado Nacional, encargándose a la vez de las actividades complementarias o subsidiarias. También tuvo a su cargo todo lo referente a la construcción, explotación y administración de las nuevas líneas proyectadas.

Considerando lo expuesto, puede decirse que antes de lo ocurrido en el año 1947 existía un régimen que se basaba en la prestación del servicio por parte de empresas privadas. Esta prestación era de forma integral, es decir, la empresa se encargaba de la operación de los servicios y del mantenimiento e inversión en infraestructura, a través de un contrato de concesión. En este sistema existía un determinado control que ejercía el Estado a través de la revisión de las cuantas de las empresas, así como a través de la calidad del servicio que prestaba. Este control fue objeto de planteos y de replanteos, como surge del relato realizado, considerándose en un momento que la competencia entre empresas resultaba suficiente, luego tomando intervención en las cuentas y luego directamente ampliando las facultades mediante normativa de carácter legal.

Ahora bien, con posterioridad al año 1947, la prestación pasó a ser directamente del Estado, es decir, dejaron de existir empresas privadas que lo prestaran, ocupando ese puesto el propio Estado, quien lo lleva delante de forma monopólica.

La historia del ferrocarril en la Argentina ha sido escrita al ritmo de la historia del estado. En sus inicios, el trazado de las vías fue una expresión paradigmática de la unificación territorial bajo la égida del naciente estado nacional y la estrategia agroexportadora de desarrollo. En esta etapa de expansión, el estado alentó el desarrollo de empresas ferroviarias privadas mediante el otorgamiento de diversos beneficios y ventajas para la construcción y explotación de los ramales. Posteriormente, la declinación del patrón de acumulación basado en la extensión de la frontera agrícola y la exportación de materias primas llevó al estado a regular las tarifas ferroviarias, como un modo de articular los intereses de las empresas ferroviarias y de los productores agropecuarios. La crisis de 1930 marcó con claridad los límites del patrón de acumulación agroexportador y condicionó una reformulación profunda de las relaciones entre el estado, las empresas ferroviarias y los usuarios del ferrocarril. A lo largo de esta década, y en el marco de una rápida expansión y diversificación de la intervención estatal directa en la economía, se inició una política de nacionalización de empresas, entre las que se contaban algunas líneas ferroviarias, que culminaría en 1947, con la estatización de toda la red, mediante la compra de los ramales a sus propietarios privados. La medida fue una de las diversas políticas estatales orientadas a desarrollar y operar redes de servicios colectivos (salud, educación, transporte, agua corriente, correos, electricidad, gas, etc.) en el marco del surgimiento y consolidación de un patrón de acumulación de capital basado en la sustitución de importaciones y de un crecimiento gradual de la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Estas nuevas modalidades de acción estatal constituían formas de estímulo a las actividades económicas y de salario indirecto que resultaban en

redistribución de recursos y socialización de responsabilidades, a la vez que eximían al capital de hacerse cargo de parte del costo de la acumulación y reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde la década de 1960, el transporte automotor ganaba un terreno considerable y el ferrocarril iniciaba su lenta declinación al ritmo de planes de ajuste del sector, levantamiento de ramales, desfinanciamiento, caída de las cargas y del número de pasajeros transportados. La declinación se aceleró marcadamente a partir de la instauración de la dictadura militar de 1976 y de sus programas de reestructuración económica y de reformulación del rol del estado. Aunque la necesidad de achicar el estado fue una consigna central del discurso de la dictadura, el tamaño del aparato estatal no se redujo. En cambio, las instituciones estatales se convirtieron en instancias de generación de negocios para fracciones locales de capital y de nuevas modalidades de articulación con una economía global que se transformaba aceleradamente. Las empresas estatales fueron instrumentos privilegiados de la transferencia de recursos públicos a actores económicos locales e internacionales mediante los contratos de obra pública, las privatizaciones periféricas y la toma de créditos internacionales garantizados por los activos empresarios.

La recuperación institucional de 1983 y la etapa inicial del gobierno de Raúl Alfonsín estuvieron acompañadas por anuncios y expectativas de rectificación de la política económica de la dictadura y de recuperación del rol y de la capacidad operativa del estado. Sin embargo, los crecientes desequilibrios fiscales y macroeconómicos fueron poniendo freno al optimismo inicial. Desde entonces, sucesivos programas de ajuste fiscal restringieron la transferencia de recursos presupuestarios a las empresas públicas, lo que aceleró su descapitalización y deterioro. También comenzaron a plantearse modalidades de participación de capital privado en algunos servicios públicos, entre ellos los

ferrocarriles. Estos planes no llegaron a concretarse, tanto por el escaso interés demostrado por los empresarios como por la resistencia política y gremial. Sin embargo, el problema de la responsabilidad del estado en la crisis se instaló como un tema clave de la agenda de cuestiones socialmente vigentes y dio lugar a diagnósticos según los cuales la gestión estatal era el origen de la mala calidad de los servicios y del estancamiento y la inestabilidad económica.

El fracaso de los intentos de estabilización y ajuste llevados adelante por el gobierno de Raúl Alfonsín y su desenlace hiperinflacionario crearon las condiciones para legitimar la necesidad de reformular el rol económico del estado y de reducir su aparato institucional como vía de salida de la profunda crisis económica en la que se encontraba el país en 1989. Carlos Menem asumió la presidencia del país en julio de 1989 explicando que el gasto público excesivo, el sobredimensionamiento de la burocracia y la ineficiencia del estado eran las principales causas de la inestabilidad y el estancamiento económico. Las empresas públicas a su vez eran uno de los principales factores del crecimiento descontrolado del gasto público. Más específicamente, la empresa Ferrocarriles Argentinos era “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia”⁸. Entonces, la privatización era la solución de fondo necesaria para enfrentar la crítica situación imperante y reordenar la economía.

Una de las primeras medidas del gobierno de Menem fue la elaboración del proyecto de ley de reforma del estado que sería rápidamente aprobado por el Congreso. La llamada Ley de Reforma del Estado N° 23.696 y sus decretos reglamentarios fueron el instrumento legal que estableció las condiciones iniciales para la privatización de activos públicos. En el caso de Ferrocarriles Argentinos, se decidió convocar a empresas

⁸ Dr. Carlos Saúl Menem, discurso de asunción presidencial. Julio 1989.

privadas interesadas en hacerse cargo de la concesión del ramal Delta-Borges, el corredor Rosario-Bahía Blanca, los servicios Buenos Aires-Mar del Plata, Buenos Aires-Rosario y otros corredores secundarios y de participar en algunas actividades colaterales (Decreto 666/89). Mientras se implementaba la concesión del ramal Rosario-Bahía Blanca, las urgencias fiscales y la necesidad política de mostrar una firme voluntad de impulsar rigurosamente las reformas estructurales alentaron el recorte de gastos de la empresa mediante la suspensión de algunos servicios interurbanos de pasajeros, la reducción de personal y la fusión de unidades administrativas. La drástica reducción de costos tuvo como efecto una caída en la capacidad de transporte y en los ingresos que profundizaron el deterioro empresarial (Schvarzer, 1999:78).

Las prioridades macroeconómicas y políticas fueron también las razones de una ampliación del alcance de la privatización del sector que terminó por liberar al estado nacional de la gestión de las líneas. Para hacer más atractivas las ofertas, estas convocatorias eliminaron la obligación de prestar los servicios de transporte de pasajeros. En 1991, en el contexto de una prolongada medida de fuerza de algunas seccionales de los sindicatos de maquinistas y señaleros ferroviarios, se anunció la decisión de conceder los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y de las líneas de subterráneos. En este caso la decisión política de privatizar primó por sobre las prioridades fiscales, ya que para lograr interés empresario se ofreció a los futuros concesionarios un subsidio para operar los servicios y hacer las inversiones necesarias. Los procesos de concesión han tenido particularidades cuya descripción excede los límites de estas páginas. Basta mencionar aquí que el desarrollo específico de cada uno de ellos estuvo marcado por diferencias en la cantidad de interesados y por la mayor o menor solidez de sus propuestas; por el grado de precisión con el que se elaboraron los pliegos de licitación y los contratos y por la acción de diversas agencias estatales que en

distintos momentos estuvieron a cargo de la gestión de las licitaciones y transferencias de los ramales. Más allá de esto, la reestructuración del sistema ferroviario se caracterizó por la complejidad y conflictividad de las negociaciones entre el estado y los empresarios, las disputas e impugnaciones entre empresas y los cuestionamientos técnicos a la implementación y el control de las concesiones. Estas circunstancias prolongaron notoriamente los procesos de licitación, la firma de los contratos de concesión y las transferencias. Luego de ganar las licitaciones, muchos de los consorcios adjudicatarios impulsaron negociaciones destinadas a reformular las propuestas con las que habían ganado las licitaciones con el fin de obtener ventajas adicionales. Frente al riesgo de que no se pudiera concretar el traspaso de los ramales y de tener que pagar el costo político del fracaso del esquema de privatización, los funcionarios estatales tendieron a aceptar las presiones empresarias. Entonces, se inauguró una suerte de flexibilidad contractual que se convertiría en un rasgo permanente de la operación privada de los ferrocarriles. La contracara de esta flexibilidad fueron los reacomodamientos en el aparato estatal. Las objeciones planteadas por organismos y funcionarios técnicos del propio aparato estatal fueron sistemáticamente eludidas. Se desatendieron dictámenes técnicos, se recortaron las facultades de agencias a cargo de la implementación de las privatizaciones y se crearon nuevas agencias que destrabaron las transferencias.

Luego de haber liberado a los operadores de los servicios de cargas de la obligación de hacerse cargo del transporte de pasajeros, a principios de 1992, el gobierno convocó a los estados provinciales a hacerse cargo de la gestión y el financiamiento de los trayectos que atravesaban sus territorios. Los servicios que no fueran asumidos por las provincias serían cancelados. Las protestas masivas de gobiernos provinciales, sindicatos ferroviarios, políticos y pobladores de las ciudades y pueblos afectados sólo lograron que la decisión se postergara hasta 1993. A partir de entonces, algunas provincias

hicieron intentos de mantener los servicios. En buena parte de los casos, estos servicios han funcionado de manera intermitente, han sufrido el deterioro de los materiales y han estado atravesados por permanentes conflictos con los operadores de cargas que utilizan las mismas vías. A modo de síntesis, se puede decir que las transferencias han estado marcadas por la urgencia del gobierno por desembarazarse del servicio y por las conductas oportunistas de las empresas. Entonces, la decisión política de privatizar dio forma procesos de licitación y transferencia de los servicios cuyos alcances y reglas se fueron redefiniendo en función de las prioridades políticas y fiscales coyunturales y de las posiciones y capacidad de incidencia de los actores involucrados sin mayor atención a los requisitos técnicos del funcionamiento de los ferrocarriles, los impactos de la supresión de ramales, el encarecimiento de las tarifas y el resguardo de los bienes concedidos.

Los objetivos que prevalecieron durante el proceso de transferencias a operadores privados sentaron las bases de modalidades de funcionamiento de los servicios en las que el cumplimiento de los contratos y los controles estatales se adaptaron a las prioridades empresarias y a la necesidad gubernamental de mostrar frente al mundo de los negocios una firme voluntad de concretar las reformas estructurales y de sortear los obstáculos que dificultaran el cumplimiento de este objetivo. Uno de los rasgos más destacados del funcionamiento del sistema ferroviario privatizado fue la debilidad regulatoria, que resultó de la creación tardía de las agencias a cargo del control de la operación privada y de la falta de normas regulatorias y de protección de los usuarios adecuadas. El esquema de regulación se fue constituyendo y modificando en función de situaciones coyunturales cambiantes. En lugar de crear una agencia y un marco regulatorio previo a la privatización, se fueron asignando funciones de control a dependencias del área de transporte o a agencias creadas para implementar la privatización a medida que se

concretaba la concesión de los servicios. Luego, las prioridades políticas y las urgencias presupuestarias indujeron sucesivos ajustes y recortes de los esquemas de control. El efecto de esta constitución de la institucionalidad regulatoria “por adición” fue la falta de límites indiscutibles para la acción empresarial. A esto se le sumarían la prioridad política de evitar los cuestionamientos a las privatizaciones y la escasez de recursos de las agencias de control para limitar severamente la efectividad del control. Este desarrollo ha convertido a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) en un caso que se destaca por su extrema debilidad en un escenario en el que todas las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados han sido cuestionadas por su falta de independencia respecto de las empresas y por su baja capacidad institucional y operativa.

La contracara de la debilidad regulatoria fue el incumplimiento sistemático de los contratos, la falta de pago del canon por el uso de la infraestructura y materiales de propiedad del estado, el desconocimiento de las multas aplicadas por infracción de las cláusulas contractuales y las reiteradas demandas de flexibilización de los compromisos de inversión y calidad de los servicios planteadas por los concesionarios. Las empresas admitían que habían asumido compromisos excesivos para ganar las licitaciones y reclamaban un cambio de reglas de juego que redujera sus costos y permitiera la continuidad de los servicios. Demandaban, entre otras ventajas, la libertad para llevar adelante inversiones en función de sus estrategias comerciales, la rebaja o anulación del canon y el aumento de los subsidios que recibían los operadores de los servicios metropolitanos de pasajeros. Los funcionarios estatales reconocían que, de exigirse el cumplimiento de los contratos, las infracciones acumuladas obligarían a dejar sin efecto las concesiones. Luego de más de dos años de debate, en 1997 se dio luz verde a una renegociación de los contratos que se extendería hasta 1999. Los nuevos contratos formalizaron la reducción de obligaciones que hasta entonces no habían sido cumplidas.

Se recortaron las obligaciones de inversión, se aceptaron la reducción de la traza y la falta de mantenimiento y se extendieron los plazos de concesión de los servicios metropolitanos de transporte de pasajeros (Gutiérrez, 1998: 86). El recambio presidencial de 1999 no produjo novedades significativas en la situación del sector. La Alianza liderada por Fernando de la Rúa había apuntado a la falta de control estatal de las empresas privatizadas durante su campaña electoral. Sin embargo, en ejercicio del gobierno tendió a aceptar las demandas empresarias, en un intento por mostrarse confiable ante el mundo empresario y de evitar que algunas de las empresas abandonaran los ramales de larga distancia. Se ratificaron las renegociaciones iniciadas por el gobierno anterior, haciendo caso omiso de un gran número de infracciones y de las deudas acumuladas por las empresas por falta de pago del canon. Por otra parte, durante este período, el agravamiento de la crisis fiscal y la recesión llevaron a que el estado pagara los subsidios a los operadores de los servicios metropolitanos de manera muy irregular y a que se redujeran significativamente las cargas y la cantidad de pasajeros transportados. Como resultado de la caída de los ingresos, se multiplicaron los reclamos empresarios, se paralizaron las obras destinadas al mantenimiento y decayó aún más la calidad del servicio. En este escenario, el estado autorizó importantes aumentos tarifarios que supuestamente permitirían eliminar los subsidios, producir ahorros fiscales y financiar inversiones. La decisión tomada en un momento de altísimos niveles de desocupación y pobreza generó tanto malestar social y político (incluyendo varias presentaciones judiciales) que debió ser suspendida.

Es interesante reflexionar brevemente acerca del significado de la reestructuración descrita hasta aquí. La transferencia de servicios públicos del estado al sector privado ha sido usualmente entendida como una redistribución de funciones entre estado y mercado, en la que el mercado se hace cargo de la gestión directa y el estado debe

centrarse en tareas de regulación y control. Si se acepta que la privatización pone la gestión de las empresas en las manos más eficientes de los empresarios privados y deja el resguardo del interés general a cargo del estado regulador, se concluye que la privatización de los ferrocarriles en la Argentina estuvo mal hecha. Si, en cambio, se afirma que la provisión de los servicios públicos esenciales es una función indelegable del estado, se puede afirmar que la connivencia entre funcionarios estatales e intereses sectoriales llevó a que se postergara el interés general. En ambos casos, priman argumentos que refieren al apartamiento de una norma que indicaría cómo debe funcionar el estado que tienden a limitar la posibilidad de dar cuenta de cómo y por qué se produjeron determinados reacomodamientos de las formas institucionales y de las modalidades de gestión en un momento histórico preciso. Para superar esta limitación es necesario considerar que los reacomodamientos en las formas institucionales y en las modalidades de gestión son el aspecto visible de cambios en las relaciones de fuerzas sociales y en las formas de articulación de intereses sociales diversos. Dicho de otro modo, la privatización de empresas públicas es parte de una transformación de la sociedad en la que se reformulan relaciones de poder y patrones de distribución del producto social y se institucionaliza una disminución de las responsabilidades colectivas. A partir de la desposesión de bienes que son resultado de inversión pública se crean nuevas oportunidades de acumulación de capital (Harvey, 2005:74).

A la vez, la prioridad que adquiere la rentabilidad por sobre otros objetivos sociales que estaban presentes durante la etapa de gestión estatal (accesibilidad, universalidad, integración territorial, etc.) somete a los usuarios a la disciplina del mercado y excluye a quienes no tienen los recursos para acceder a los servicios. Aceptando esto, no se trata de debatir acerca de la mayor o menor intervención estatal sino acerca de los patrones de uso de recursos producidos socialmente y de los alcances

de las obligaciones y los derechos de los distintos actores involucrados que se asocian con estos patrones. Este criterio permite trascender las visiones que dividen a la sociedad en dos espacios estancos: estado y mercado para luego contrastar la cantidad de intervención estatal vigente con algún ideal definido de antemano. El análisis de la presencia del estado requiere ir más allá de la dicotomía estado-mercado. En el caso específico de los ferrocarriles, la presencia del estado es clave aún en las formulaciones más radicales de apertura al capital privado, ya que la retirada estatal de la operación y el control de los servicios sólo es posible si está acompañada por la formulación de reglas de juego que garanticen la rentabilidad empresarial, por la legitimación de estas reglas de juego y por la neutralización de las posibles oposiciones a las mismas. Estas condiciones se han verificado en la Argentina, donde el estado tuvo además un rol destacado en el financiamiento de la operación de los servicios privatizados. Entonces, tomar en cuenta el desarrollo histórico de las relaciones sociales asociadas con los procesos de transformación institucional hace visibles las relaciones de poder y distribución que subyacen a las formas de intervención del estado, más allá de las formas jurídicas y/o económicas de provisión de los servicios.

VI. RESULTADOS - DISCUSIÓN

El final de la década de los ochenta y el comienzo de la década de los noventa trajeron consigo nuevas ideas sobre el papel que debía jugar el Estado en la economía del país. Básicamente, esas nuevas ideas se referían a que el Estado debía dejar su lugar de actor principal y pasar a tener un rol subsidiario.

Por un lado, en el contexto internacional, el Estado Benefactor se encontraba en crisis; como bien dice Cassagne⁹, las nuevas estructuras políticas y económicas de la

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo I, 6° Edición. Ed. Abeledo Perrot, 2002, p. 69

Comunidad Europea estaban abandonando el Estado Social de Derecho y estaban adoptando el rol de Estado Subsidiario. Este cambio también se veía en los Estados Unidos y en la Argentina.

De esta forma, se concebía un Estado en el cual la intervención no era directa, sino directiva y facultativa. Este nuevo rol se traducía en políticas de estímulo, programas de ayuda, subvenciones articuladas en una política de fomento y en una planificación económica.

Como resultado del nuevo enfoque, se comenzó la reorganización del Estado y, en lo que nos interesa, la privatización de las empresas públicas. Para ello fue sancionada la Ley N° 23.696, denominada de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas.

Esta norma declaró en su Artículo 1° la emergencia de la prestación de los servicios públicos, la emergencia de toda la Administración pública y de los contratos a cargo del sector público. Asimismo, estableció, en su Artículo 2°, la facultad del PEN de intervenir cualquier tipo de ente (incluidas las empresas del Estado) en que tuviera participación estatal. También se facultó al gobierno a transformar la tipicidad jurídica de los organismos y a crear nuevos. Esta norma fue la base misma de la reforma del Estado que se llevó adelante en la década de 1990.

Mediante esta ley, además, se podía, en virtud de su Artículo N° 9, declarar a una empresa bien o actividad “sujeta a privatización” y, de esta forma, iniciar un proceso de privatización total o parcial.

Siguiendo a Pozo Gowland¹⁰, puede decirse que la normativa referida a la privatización tuvo distintos objetivos, entre los cuales se destacan la obligación de prestar el servicio de un determinado nivel de calidad técnica; un régimen de responsabilidad frente al incumplimiento de esa calidad; un sistema de control de organismos independientes y con un alto nivel técnico; y la existencia de tarifas justas y razonables de la mano del cumplimiento de los contratos (este punto es de relevante importancia porque será uno de los aspectos más afectados por la crisis económica y la emergencia).

Canosa¹¹, respecto a la privatización, considera que la reforma del Estado se llevó adelante a través de ciertos institutos que la convirtieron en muy importante por su magnitud. Estos institutos son la privatización, la desregulación y la descentralización.

En referencia al primero, el autor pone de relieve que deben diferenciarse dos tipos de privatizaciones, las absolutas o propiamente dichas, y aquellas que son relativas. En las primeras se produce la venta de los bienes necesarios para la prestación de los servicios, así como se traslada la actividad.

En cambio, en las relativas, no sucede ninguna de esas cosas, es decir, se transfiere la gestión de la actividad, pero manteniendo el Estado la propiedad de los bienes. Esto último fue lo que sucedió con los ferrocarriles. Este aspecto es analizado, también, por el autor español García Pérez, quien manifiesta que la privatización puede consistir en transmitir parte del patrimonio del Estado a propietarios privados o, en su caso, la devolución de tareas o servicios realizados por entidades públicas a empresarios o titulares privados. Con relación a este último supuesto, la devolución de la gestión de los servicios al sector privado, se pueden dar dos supuestos un tanto diferentes; uno, que se

¹⁰ POZO GOWLAND, Hector. Procedimiento Administrativo. Editorial La Ley. 2012.

¹¹ CANOSA, Armando N. Régimen administrativo del transporte terrestre. Abaco. 2002.

mantenga la *publicatio* del servicio, pero privatizando su gestión, y el otro tipo de privatización, que se puede llamar *despublicatio*, consistiría en la devolución de la titularidad y gestión de los servicios al sector privado.

Canosa también se plantea cuál es el alcance de la privatización, si alcanza efectivamente a la posibilidad de transformar una actividad estatal en privada. Asimismo, pone de relieve que, en el caso de Ferrocarriles Argentinos, la empresa fue catalogada como “sujeta a privatización” a través de la figura de la concesión subsistiendo, en este caso, los subsidios operativos y el pago de obras en la red ferroviaria, y en otras situaciones existirá total ausencia de subsidio o aporte por cuenta del Estado.

El segundo instituto, el de la desregulación, buscaba remover los obstáculos al funcionamiento competitivo y eficiente de ellos mercados, producto de intervenciones estatales en la economía.

La Ley N° 23.696, Artículo 10, autorizaba al PEN a disponer la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio. Sin embargo, esta facultad no determinaba la necesaria aplicación de esta pudiendo el PEN mantener regulaciones que resultaren útiles a los fines perseguidos. Por otro lado, tampoco puede dejarse de lado que, como principio, la desregulación implicaba la desmonopolización, con lo cual, el efectivo mantenimiento de normas que permitieran la subsistencia de ese tipo de situaciones debía encontrarse justificado.

Así, puede decirse que la desregulación apuntaba a tres fines básicos: terminar con la alta inflación imperante, adecuar el tipo de cambio y mejorar la competitividad de la economía.

Por último, con la descentralización se hace mención de la transferencia de actividades propias del Estado Nacional a las provincias y municipalidades.

La razón central de la privatización de los ferrocarriles fue el peso que los mismos generaban sobre el presupuesto. Además, se sumaron razones del orden social que pedían cambios en el ferrocarril.

En ese sentido, si bien la Ley N° 23.696 estableció la declaración de Ferrocarriles Argentinos como “sujeta a la privatización”, puede decirse que mayormente la reforma llegó al ferrocarril de la mano de Decreto PEN N° 666/1989, que intentó racionalizar el servicio (téngase siempre en cuenta el enorme déficit que sufría la empresa Ferrocarriles Argentinos). Así, en su artículo 4°, se mencionó que se aplicaría dicha ley para la privatización de Ferrocarriles Argentinos y que la modalidad de la concesión sería integral (más adelante se verá el fundamento de tal criterio).

Con posterioridad, diferente normativa privatizó los diversos servicios de transporte ferroviario de carga y canceló los servicios interurbanos de larga distancia ofreciéndolos a las provincias por las cuales transitaban los mismos.

En lo que hace a los ferrocarriles del AMBA, mediante el Decreto PEN N° 502/1991, del 25 de marzo de 1991, se creó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FE.ME.SA.). A la misma se le asignó la operación de los ferrocarriles metropolitanos, que, a esa altura se encontraban siendo operados por la Administración de los Ferrocarriles Suburbanos.

De esa forma, FE.ME.SA. tomó a su cargo la explotación de los servicios urbanos y suburbanos de pasajeros, así como las actividades colaterales, complementarias y subsidiarias, con el personal, materiales, equipos y demás elementos afectados al servicio.

Seguidamente, el 14 de junio de 1991 fue dictado el Decreto PEN N° 1.143/1991, el cual definió los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, estableciendo que los mismos serían aquellos prestados por FE.ME.SA.

Asimismo, el Artículo N° 2 de dicho decreto estableció la reestructuración de esos servicios ferroviarios, a los efectos de hacerlos más eficientes, con tarifas adecuadas al nivel económico medio y con el menor subsidio posible a los entes explotadores de los mismos. A su vez, también designó, como autoridad de aplicación interjurisdiccional, al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (en adelante, MEyOSP).

A dicha autoridad, a su vez, también se le concedió la facultad de aprobar los pliegos de bases y condiciones generales y particulares para la privatización y la creación de una comisión para que participare de los procesos de licitación de los servicios metropolitanos.

El Decreto PEN N°1143/1991, además, estableció que la modalidad de privatización de los servicios a cargo de FE.ME.SA. sería la concesión.

Dentro de ese concepto de concesión se encontraba abarcada la explotación comercial; la operación de trenes; el mantenimiento y rehabilitación del material rodante, infraestructura y equipos y la atención de estaciones y actividades complementarias y subsidiarias.

También, el Artículo N° 7 de dicho decreto estableció que la licitación a realizarse se llevaría adelante respetando los parámetros establecidos en la Ley N° 23.696 y su Decreto Reglamentario N° 1.105/1989, debiendo tener en cuenta, entre otros, la calidad de los servicios a prestar por el concesionario; las tarifas, que serían establecidas por organismos del Poder Ejecutivo Nacional a la vez que serían cobradas por el concesionario; la posibilidad de subsidio, ya que se reconocería la posibilidad de que los

servicios no fueran rentables solo con el ingreso por tarifa; los estímulos y penalidades que deberían establecerse para mejorar la calidad del servicio, la experiencia de los oferentes. Los oferentes deberían tener experiencia en explotación de servicios ferroviarios de transporte de pasajeros o, en su defecto, contar con asesoramiento idóneo de firmas o personas especializadas. Incluso se podrían presentar oferentes extranjeros.

Con posterioridad, el 13 de noviembre de 1991, se dictó la Resolución MEyOSP N° 1456/1991, que aprobó el pliego de bases y condiciones generales. La licitación planteó una división de los servicios que prestaba FE.ME.SA.; así se realizaría la licitación de siete grupos de servicios diferentes (Mitre, Sarmiento, Roca, San Martín, Urquiza, Belgrano Norte y Belgrano Sur), siendo firmados y aprobados los contratos de concesión de dichas líneas en los años 1994/95.

De esta forma se llegó a la contratación para la prestación de los servicios de transporte de pasajeros del AMBA. Estas contrataciones tienen características definitivas que resulta importante destacar. Como se mencionara con anterioridad, el Decreto PEN N° 1143/1991 estableció que las concesiones de los servicios ferroviarios del Área Metropolitana comprenderán, en cada sector objeto de la concesión, la explotación comercial, la operación de trenes, el mantenimiento y rehabilitación del material rodante, infraestructura y equipos, y la atención de estaciones y actividades complementarias y subsidiarias, con exclusión de las estaciones terminales de las líneas ferroviarias y otras intermedias principales de superficie o subterráneas a determinar por la Autoridad de Aplicación, las cuales, previa determinación de los andenes, locales, instalaciones y sectores que serán asignados exclusivamente a los concesionarios de dichos servicios, deberán ser privatizadas bajo la modalidad de concesión de obra para la explotación, ampliación, reparación y conservación, contemplada en el Capítulo VIII de la Ley N° 23.696.

Como surge de lo mencionado previamente, dentro de los mismos contratos existen tres tipos diferentes de concesiones: la concesión del servicio público, la concesión de bienes públicos y la concesión de obra.

Canosa pone de resalto la posibilidad de que ello ocurra, más aún cuando el tipo de concesión es integral. Respecto de este punto en particular, debe resaltarse que, de estos tres tipos de concesiones, la predominante, y en favor de la cual se debe estar en caso de duda, es la concesión de servicio público.

La condición de servicio público que ostenta esta concesión no surge únicamente de la determinación de “concesión deservicio público” que expresamente hace el contrato, sino también de la aplicación de la Ley General de Ferrocarriles y su reglamentación.

Pues bien, como se viera, el Decreto PEN N° 1.143/1991 estableció como uno de los puntos de los contratos a firmarse la explotación comercial. Dentro de este concepto se encuentran la explotación comercial de bienes en forma exclusiva, aunque sin transferencia de propiedad de estos, con lo cual, dentro del contrato de concesión de servicio público, puede considerarse incluido un contrato de concesión de bienes de dominio público. Dice Canosa (2002:73): “como ya adelantamos, la concesión no se agota en la prestación del servicio público, sino que hay una explotación por uso exclusivo del dominio público, lo que puede consistir en arrendamientos o concesiones de espacios y locales y estaciones, estando aquí presente la concesión de bienes de dominio público”.

En el caso de las obras sucede lo mismo, los contratos de concesión establecieron que el concesionario llevara adelante distintas obras dentro de los servicios concesionados. Estas obras son solventadas con fondos del Tesoro Nacional, con lo cual son obra pública. Manifiesta Canosa: “aquí nos encontramos bajo la figura de un

verdadero contrato de obra pública inserto, desde luego, en una concesión integral denominada por la figura del servicio público”¹².

Desde otra perspectiva, el autor mencionado hace un análisis respecto de algunas características de la contratación. Por un lado, menciona que la prestación de los servicios públicos en carácter de concesión se ve complementada por otras actividades. Asimismo, menciona la determinación, en favor de los concesionarios, de un subsidio para equiparar los costos de explotación cuando el ingreso por tarifa, que es fijada por el estado, no alcance a cubrirlos. Considera al mismo como una forma de fomento de la actividad por parte de la Administración.

También se fomenta el servicio, dice Canosa, a través de la posibilidad del concesionario de aplicar precios superiores en las tarifas cuando se alcancen estándares específicos fijados en el contrato de concesión.

Los contratos de concesión firmados establecieron que se trataba de concesiones de servicio público de transporte; que el concesionario tenía en calidad de tenencia los bienes necesarios para la operación del servicio, siendo responsable de su custodia y cuidado; y que el Estado otorgaba, en forma exclusiva, la concesión para la explotación. La misma consistía en la explotación comercial y operación del servicio; la ejecución de los trabajos de mantenimiento de todos los bienes muebles e inmuebles afectados, así como la custodia y vigilancia de estos; la ejecución por parte del concesionario de los programas de inversiones convenidos y la facultad de explotar los locales comerciales, espacios, y publicidad en las estaciones y coches.

¹² Régimen administrativo del transporte terrestre. Canosa, Armando N. Ed. Abaco. Edición: 2002: Pág. 748

El formato de concesiones brindó buenos resultados. Como consecuencia de la efectiva privatización de los ferrocarriles se pueden detallar diferentes cambios. Por un lado, la productividad del servicio se cuadruplicó, ello, en su mayoría, por la disminución del personal que pasó de 17.000 agentes a 8.500 en dos años.

También, el Estado pudo aportar menos recursos al servicio ferroviario y asignarlos a inversión, es decir, ya no gastó sólo en mantener la red ferroviaria, sino en mejorarla.

Ahora bien, no obstante haber mejorado el estado del ferrocarril y haberse ahorrado recursos económicos, el servicio también mejoró. Así lo dicen los índices de calidad, entre ellos, el de cantidad de trenes cancelados en todo el servicio del AMBA:

Figura número 3:



Fuente: CNRT: <http://www.cnrt.gov.ar/content/estadísticas/ferroviario>

Figura número 4:

Año	Promedio/Total	Trenes Programados	Trenes Cancelados	Trenes Corridos	Trenes puntuales	Trenes Atrasados
1993	Promedio	54.334	6.990	47.345	41.975	5.370
	Total	6.990	83.876	568.136	503.702	64.434
2000	Promedio	73.273	1.387	71.885	69.737	2.148
	Total	879.270	16.645	862.625	836.846	25.779

Fuente: Corporación Andina de Fomento, Kohan, Jorge (Editor), Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur, Unidad de Publicaciones de la CAF, 2004, p. 41.

Como surge de los cuadros detallados, el servicio mejoró ostensiblemente, reduciendo drásticamente las cancelaciones, aumentando un 30% los trenes programados y en un 50% los efectivamente corridos. Estos datos reflejan una mejoría y un desarrollo realmente impactante.

En virtud de esta mayor calidad del servicio, la cantidad de pasajeros aumentó fuertemente en casi todos los ramales metropolitanos, a la vez que mejoraron los indicadores de cantidad de pasajeros por kilómetro, etc. Todo ello entre los años 1993 y 2000.

Estas mejoras se debieron a que el valor del boleto era decidido por el gobierno y los diferentes contratos de concesión exigían pautas de calidad y eficiencia importantes. Esto generó un aumento en la utilización del transporte ferroviario del 115% entre 1993 y 1997.

Como dice la doctrina, los resultados iniciales de la privatización fueron considerados muy buenos, tanto que suscitaron gran interés internacional y especialistas de distintos lugares del mundo llegaron a Buenos Aires a examinar de cerca lo que aquí venía sucediendo. ¿En qué consistió el éxito? En primer lugar, en una inmediata y fuerte recuperación de tráfico; luego, en que se la consiguió habiéndose reducido la planta laboral de manera tal que los índices de productividad tuvieron un incremento enorme; por último, que estos logros ocurrieron con un requerimiento de recursos al Estado mucho menor que en la época de la empresa pública. Ahora bien, los contratos de concesión analizados fueron superados a los pocos años de su desarrollo. Contrariamente a lo ocurrido con los de carga, el servicio de pasajeros se caracterizó por haber alcanzado los niveles de calidad del último año de la concesión, a los pocos años de la toma de posesión.

El incremento notable, en la cantidad de pasajeros transportados, generó la necesidad de que se realizara una renegociación de los contratos de concesión a los efectos de readecuar las inversiones, pactadas en los contratos originales, a las nuevas necesidades y demanda de los servicios. Así surgieron las adendas a los contratos de concesión.

De esa forma, en el año 1997 se instruyó a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) a renegociar e introducir modificaciones en los contratos de concesión de los servicios de transporte ferroviario de superficie y subterráneos en el área Metropolitana de Buenos Aires. Todo ello, según lo expresado en el decreto mencionado, a los efectos de satisfacer las necesidades de interés público no previstas en los contratos originarios.

Los objetivos de la renegociación fueron, entre otros, adecuar el servicio a las nuevas exigencias de los usuarios, adecuar las obras de inversión a la nueva demanda y cambiar el régimen tarifario adaptándolo a la nueva situación.

No obstante, ello, debido a la aparición de la crisis y posterior emergencia económica, las renegociaciones tuvieron poca o nula vigencia. Uno de los puntos acordados por las adendas fue el pago de las obras de inversión con fondos provenientes de incrementos tarifarios.

Situación de emergencia en Argentina y su impacto en el transporte

Con posterioridad, el 28 de diciembre de 2001, fue dictada la Resolución ST N° 9/2001; la misma suspendió todos los incrementos tarifarios acordados en las distintas adendas para regir desde el 1° de enero de 2002. Esta suspensión con posterioridad fue ratificada por la normativa de emergencia, que se comentará más adelante, pero también lo fue por el Poder Judicial.

A finales del año 2001 y comienzos del año 2002, se generó en Argentina una situación de emergencia generada como consecuencia de la crisis económica y social acontecida en el país. La situación de emergencia (declarada así formalmente por el Estado), tratada de forma genérica y como instituto, puede caracterizarse como excepcional. La misma tiene lugar cuando “debido a la grave alteración que ocurre en la realidad, el interés público exige enfrentarla y superarla hasta el restablecimiento de la normalidad”. Esta situación faculta a que, de forma transitoria, “se comprima o limite el ejercicio del derecho de propiedad de los ciudadanos”, cuya fuente es la Constitución Nacional.

En relación con la emergencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de los años, ha ido determinando las condiciones necesarias para su legalidad. Estos requisitos son: la persecución de un fin público, la transitoriedad de las medidas adoptadas y la necesaria razonabilidad, vale decir, la adecuación del medio empleado al fin público perseguido.

A estos tópicos deben sumarse que la emergencia no puede eliminar los derechos adquiridos, sino meramente limitar o suspender su goce. También la razonabilidad de la norma debe estar dirigida a corroborar la efectiva situación que le da origen sin imponerse a los ciudadanos sacrificios especiales arbitrarios. De esta forma, la utilización del instituto de la emergencia no puede afectar de forma definitiva los Artículos 16, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

Habiendo explicado brevemente el instituto de la emergencia debe ponerse de resalto que antes de la crisis mencionada los contratos de concesión se habían cumplido razonablemente. No obstante, ello, desde el año 1999 el Estado había comenzado a incumplir sus compromisos económicos, específicamente en el tema de inversiones.

En fecha 30 de marzo de 2001 se sancionó la Ley N° 25.414 (hoy derogada por la Ley N° 25.556), mediante la cual se delegaron, en virtud de la habilitación establecida en el Artículo N° 76 de la Constitución Nacional, en el Poder Ejecutivo distintas atribuciones legislativas.

Una de las primeras medidas tomadas por el Gobierno Nacional fue el dictado del Decreto PEN N° 802/2001, del 15 de junio de 2001. Dicha norma procedió a eliminar del texto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado la exención, hasta entonces vigente, de dicho gravamen, respecto de los servicios de transporte de pasajeros terrestres, urbanos y suburbanos de jurisdicción nacional, provincial y municipal.

No obstante, ello, ante la situación de crisis que ya se sufría en el país en el año 2001, en julio de dicho año, se dictó el Decreto PEN N° 976/2001; el mismo creó una tasa sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituyera en el futuro, denominada Tasa sobre el Gasoil.

Asimismo, el decreto creó un fideicomiso al cual se destinarían los fondos de la tasa al gasoil. Los fondos serían transferidos al fiduciario con anterioridad a la percepción por parte del Estado, no se incluirían en el presupuesto nacional y tendrían carácter extrapresupuestario. Dentro de los beneficiarios de los fondos recaudados se encontraban los operadores ferroviarios.

Estas sumas de dinero estaban dirigidas, directamente, a la realización de las obras de infraestructura de los planes de inversión aprobados.

Con posterioridad, el 7 de enero de 2002, se dictó la Ley N° 25.561, que estableció la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Esta ley, además, determinó, entre otros puntos, en su Artículo 9°, la facultad del Estado de renegociar los contratos de servicios públicos y, en el Artículo 10, la obligación de los concesionarios de mantener la calidad del servicio público prestado y de velar por la salubridad y seguridad de la población por los hechos, acciones y omisiones derivados de los contratos.

Esta norma, además, modificó el régimen de convertibilidad e implementó una pesificación de las obligaciones de dar sumas de dinero en moneda extranjera. Junto con ello existió una devaluación de la moneda y un consecuente brote inflacionario.

En lo que respecta a la renegociación, el PEN la llevó adelante a través de la Comisión Nacional de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.

Posteriormente, se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) en el ámbito del MINIPLAN, continuando la misma el proceso de renegociación. Ahora bien, no obstante existir un marco normativo específico de renegociación y de existir incluso un organismo determinado para llevar adelante la misma, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde su creación, resulta por demás

importante remarcar que, al año 2014, y en los que respecta a los servicios públicos ferroviarios del AMBA, no se ha logrado renegociar ninguno de los contratos.

En referencia específica al transporte, debe decirse que ya en el año 2001 el Poder Ejecutivo Nacional había intervenido el organismo de control del transporte, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT). Esta situación, que no se mantiene hoy en día, es importante decir, fue uno de los tópicos más criticados por el Congreso Nacional al momento de aprobar la Ley de Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria, cuando el organismo todavía estaba intervenido.

Con posterioridad, el 17 de octubre de 2002 se declaró el estado de emergencia, hasta la finalización de un nuevo proceso de renegociación, en la prestación de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires.

De esta forma se ratificó la suspensión de la aplicación de los incrementos tarifarios y de las adendas a los contratos de concesión aprobadas; se suspendió el régimen de silencio positivo previsto en las adendas a los contratos de concesión aprobadas; se estableció que los concesionarios deberían presentar un Programa de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables y de Prestación del Servicio, al que sujetarían su funcionamiento durante la vigencia del decreto. Este programa reemplazaría los acordados en las adendas; se dispuso que el financiamiento y pago de las obras y trabajos indispensables y de la prestación del servicio del programa de emergencia provendría de los aportes presupuestarios, de los fondos recaudados en concepto de ingresos adicionales por tarifa destinados al Fondo de Inversiones y de otros aportes estatales; Se suspendieron las obras, trabajos y provisión de bienes incluidos en los contratos y adendas, respecto de los cuales no hubiera comenzado su, o se encontraran en ejecución y el Estado se

comprometió a modificar los regímenes de penalidades establecidos en los contratos de concesión y adendas a los efectos de compatibilizar cada régimen con la nueva situación de los programas de obras y servicios; se estableció que los contratos de concesión permanecerían vigentes en tanto y en cuanto no se opusiesen a la nueva normativa.

Asimismo, las empresas se comprometerían a no efectuar reducciones salariales y garantizar la plena aplicación de los convenios colectivos de trabajo y la estabilidad laboral, manteniendo el mismo nivel de empleo de los trabajadores durante la vigencia del estado de emergencia.

Para poder entender la situación creada por la nueva normativa, y la nueva realidad económica, hay que hacer referencia a todos los aspectos que demarcaron el nuevo cuadro de situación.

Debido a ello, hay que decir que el abandono del régimen de convertibilidad, de por sí, configuró una situación crítica para los operadores del ferrocarril, puesto que la gran mayoría de los repuestos y bienes necesarios para prestar el servicio ferroviario eran (y son) importados. Es decir, el mantenimiento de los bienes, obligación que permaneció en cabeza de los concesionarios, sin sufrir ningún cambio, se convirtió en extremadamente costoso. Como bien dice Pozo Gowland¹³: “En este contexto los prestadores vieron en muchos casos pesificados sus ingresos, debiendo mantener costos en dólares y otras divisas o que estando en pesos se vieron incrementados por la inflación”. En el mismo sentido, sostiene la Dra. Stortoni: “Así se ha sostenido que la ley

¹³ Procedimiento administrativo. Autor Héctor M. Pozo Gowland (Director). Editorial La Ley. 2012

es arbitraria, ya que obliga al cumplimiento de las obligaciones contractuales y mantenimiento de la calidad, aun cuando se haya roto el sinalagma contractual”¹⁴.

No obstante, ello, el costo del pasaje se mantuvo sin cambio alguno. El nuevo gobierno consideró con razón que las condiciones sociales no permitirían aumentar las tarifas y las empresas debieron al principio absorber el efecto combinado del aumento de sus costos, de la caída de sus demandas y de la interrupción del pago del subsidio. Por otro lado, la nueva normativa de emergencia pasó a las empresas concesionarias determinadas responsabilidades, propias del Estado, como la seguridad pública en el transporte ferroviario.

Ahora bien, cuando el Decreto PEN N° 2.075/2002 fue dictado no se había pagado el subsidio por una cantidad de tiempo considerable, más los incrementos de los costos de operación y mantenimiento y la caída de la demanda del servicio.

De esta forma, este punto fue aprovechado por el Estado a la hora de determinar quiénes serían los beneficiarios de los fondos provenientes de la tasa a gasoil. Así, a los efectos de poder acceder a dichos beneficios, la Resolución Conjunta N° 61/2002 y 11/2002 estableció, en su Artículo 8°, que los concesionarios debían cumplir con diferentes requisitos, tales como cumplir con determinadas Actas Acuerdo firmadas con los gremios de La Fraternidad y la Unión Ferroviaria; mantener o mejorar los programas de seguridad operativa y los servicios ferroviarios; realizar el mantenimiento inherente al efectivo mejoramiento de las condiciones de confort para el usuario, en particular, en lo relativo al interior de coches y estaciones; tomar a su cargo las erogaciones correspondientes a los servicios de policía adicional; renunciar a la interposición de

¹⁴ Stortoni, Gabriela. “Los Sistemas de gestión de los ferrocarriles en Argentina y el Sistema comparado – Consideraciones para la construcción de sistema eficiente a largo plazo”. En Revista de Derecho Administrativo del Ministerio Público Fiscal. Años 2007-2016 (59-106).

cualquier reclamo administrativo o judicial vinculado a la falta de ejecución de las obras e inversiones cuya financiación se encontraba prevista a través de los fondos provenientes del incremento tarifario dispuesto para regir a partir del 1° de enero de 2002; renunciar a la interposición de cualquier reclamo administrativo o judicial que se vinculara al pago de los subsidios operativos, respecto de la eventual demora en la percepción de ese concepto, siempre y cuando se perciban los correspondientes a los meses de mayo a diciembre de 2002; renunciar a reclamar intereses punitivos por cualquier concepto, por el periodo comprendido entre el 1° de mayo y el 31 de diciembre de 2002.

Como si fuera poco, debido a la crisis económica, la cantidad de pasajeros transportados disminuyó, durante los años más críticos, drásticamente (un 20%) y provocó que los ingresos de los concesionarios también se contrajeran en ese sentido.

Debido a esta situación, imposible de sostener, muchas de las empresas concesionarias entraron en convocatoria de acreedores.

Es que, lisa y llanamente, el Estado, en su necesidad de recortar gastos para enfrentar la crisis económica, les quitó a los concesionarios ferroviarios los alicientes económicos, la posibilidad de mejorar el servicio (puesto que suspendió todas las obras acordadas y la forma en que las mismas serían financiadas) y, como ya se dijera con anterioridad les agregó responsabilidades y costos.

Con posterioridad, el 23 de diciembre de 2002, el Ministerio de la Producción dictó la Resolución N° 115/2002; la misma constituía un intento por reasumir algunos de los tópicos de los contratos originales y sus adendas.

De esta forma, se aprobó un programa de obras de inversión denominado “Bases de los Programas de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables”, que sería implementado en los años 2003, 2004 y 2005.

Además, se aprobó un régimen de contrataciones por el cual se regirían las obras de inversión incluidas en el nuevo programa, estableciendo que, con posterioridad, en los años 2004 y 2005, se volvería al procedimiento de contratación establecido en los contratos de concesión (no obstante, ello, luego fue prorrogado hasta la finalización de la renegociación por la Resolución MINPLAN N° 298/2003).

También se encomendó a la Secretaría de Transporte la elaboración de un nuevo régimen de penalidades que rigiera durante la emergencia y de un valor de referencia para ser utilizado en la re determinación de los costos de explotación y se aprobaron nuevos programas de emergencia de prestación de los servicios, para cada una de las concesiones ferroviarias de pasajeros; y diferentes convenios firmados entre la Secretaría de Transporte y las empresas concesionarias.

Luego, el 21 de marzo de 2003, fue dictada la Resolución del Ministerio de Producción N° 126/2003. Mediante la misma se aprobaron los costos de referencia establecidos en la Resolución N° 115/2002. Además, aprobó un plan, complementario al de la prestación del servicio de emergencia, de confort y seguridad y un sistema de seguridad pública adicional para los programas de servicio de emergencia. Este sistema, que con anterioridad había sido mencionada en la Resolución Conjunta N° 61/2002 y 11/2002, básicamente establecía un servicio de seguridad adicional prestado por las fuerzas. Como ya se dijera con anterioridad, el costo de este, en parte, era asumido por el concesionario.

En el caso de los costos referidos a la seguridad, es importante mencionar que los contratos de concesión establecían que la seguridad pública era un deber indelegable del Estado y, debido a ellos, era prestada exclusivamente por él.

Por otro lado, si bien los fondos fiduciarios fueron aprobados para hacer frente a gastos (básicamente subsidio) del año 2003, diferentes normas prorrogaron su utilización para períodos posteriores.

Debido a que el programa de obras establecido por la Resolución N° 115/2003 regía hasta el año 2005, a finales de ese año se estableció el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes. Este programa también intentó llevar adelante las obras de inversión necesarias para mejorar la infraestructura y material rodante de los ferrocarriles del área metropolitana. Así, aprobó un listado de obras a realizarse en las diferentes líneas concesionadas y estableció la necesaria intervención de la CNRT en todos los aspectos de su competencia.

Llegado a este punto, debe decirse que el dictado de esta norma importó una clara superposición a régimen de los contratos de concesión existente previo a la emergencia. Ello en virtud de que se aprobó un cuantioso plan de obras (similar a los planes de inversión de los contratos y adendas) que, en principio, estaban destinadas a mejorar y modernizar los servicios, a la vez que subsanaría la falta de inversiones en el período 2001-2006, no obstante, ello, y como se verá más adelante, este plan fue llevado a la práctica de forma limitada.

También, el Decreto PEN N° 1.683/2005 instruyó a la Secretaria de Transporte para que, al momento de realizar las contrataciones, aplicara el régimen de contratación establecido en los contratos de concesión, el de sus adendas, la normativa reglamentaria y complementaria respectiva.

El 23 de marzo de 2006, fue dictada la Resolución ST N° 187/2006 que aprobó un procedimiento de contratación para la ejecución del Programa de Obras, Trabajos

Indispensables y Adquisición de Bienes. Además, mencionó la necesaria intervención de la CNRT en todos los aspectos que entraban dentro de su competencia.

En lo que se refiere a los subsidios a los concesionarios, se debe decir que desde el año 2003, y en adelante, diferentes resoluciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante MINPLAN) y, posteriormente de la Secretaría de Transporte, fueron adecuando los rubros de las cuentas de explotación de los concesionarios metropolitanos.

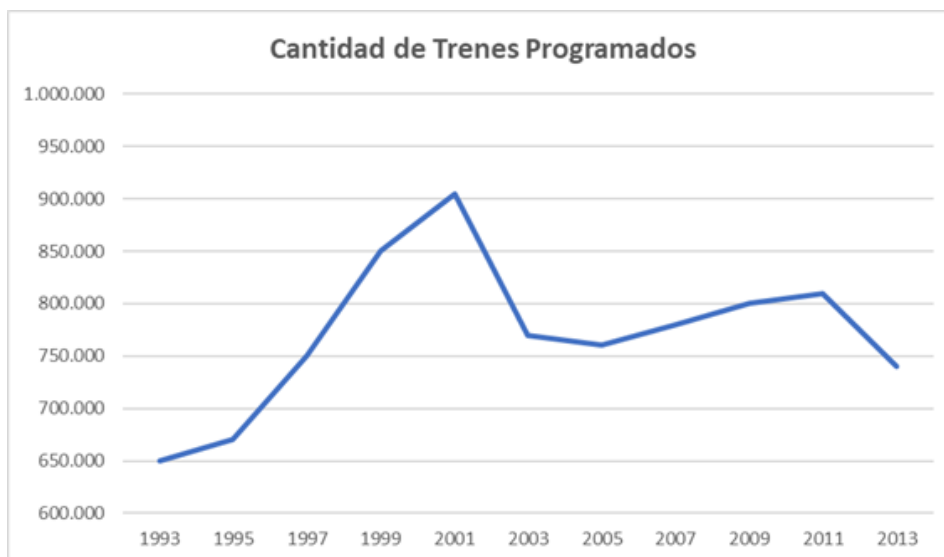
Con posterioridad, fueron dictadas las Resoluciones MINPLAN Nro. 1.170/2007 y 13/2009 y del MIyT Nro. 66/2012 y 975/2012, que elevaron los valores de las tarifas de todos los servicios concesionados.

Como puede apreciarse de la reseña normativa realizada, la situación de emergencia a la que fue sometido el país entero perjudicó de manera directa la actividad ferroviaria. De esta forma, se dejaron de lado diferentes acuerdos alcanzados con el Estado, se agregaron obligaciones a los concesionarios, se congelaron los ingresos de estos y, hasta el año 2005, no se contó con un plan de inversiones para el sector que, a su vez, no contó con una financiación adecuada.

Asimismo, se le quitaron los alicientes económicos para prestar un mejor servicio y se intervino el organismo encargado de realizar el control de los servicios.

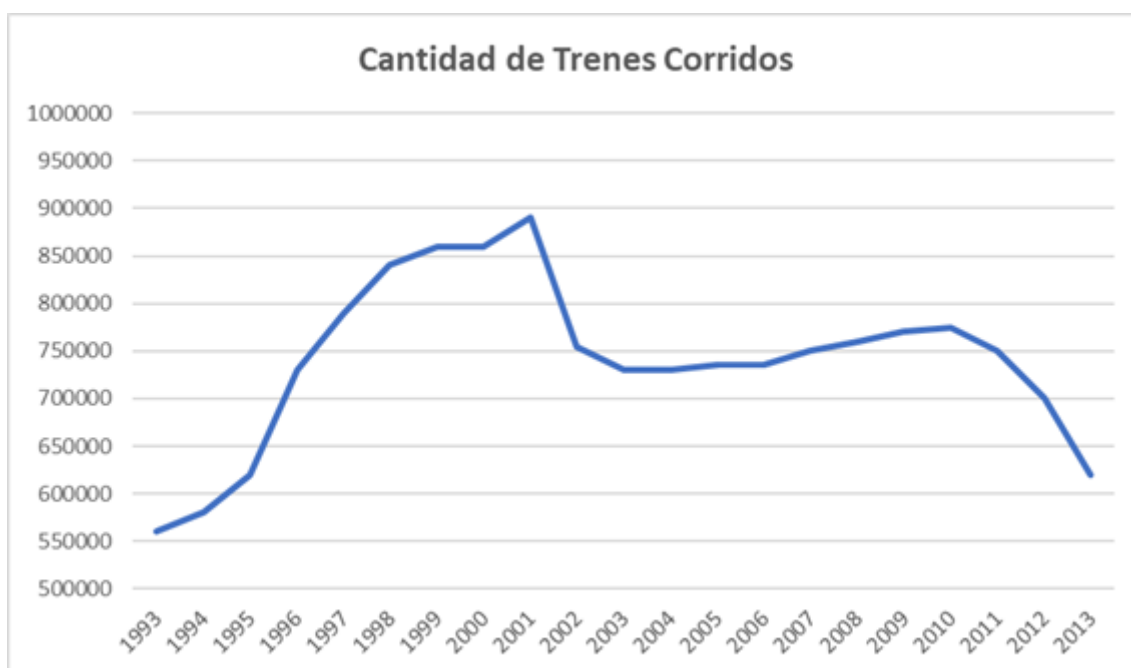
El resultado de esta política del gobierno fue una notable caída de la calidad del servicio, la cual puede apreciarse en la cantidad de trenes programados, cancelados y corridos en el AMBA durante los años 1993 y 2013, según datos de la CNRT:

Figura número 5:



Fuente: CNRT. <http://www.cnrt.gov.ar/content/estadisticas/ferroviario>

Figura número 6:



Fuente: CNRT. <http://www.cnrt.gov.ar/content/estadisticas/ferroviario>

Todos los parámetros tenidos en cuenta para medir la calidad del servicio mejoraron hasta los años 2000/2001 y decayeron de forma vertiginosa con posterioridad, sin poder recuperarse los valores anteriores, incluso en el año 2013. Estos datos reflejan perfectamente la situación del ferrocarril.

VII.- CONCLUSIONES

Ahora bien, tal como relatara anteriormente, la Ley N° 27.132 establece como principio de la política ferroviaria la promoción de condiciones de libre accesibilidad de la red nacional y como consecuencia de ello se establece la modalidad de acceso abierto a la red ferroviaria nacional para la operación de cargas y de pasajeros, permitiéndose que cualquier operador pueda transportar la carga con origen y destino en cualquier punto de la red (Arts. 2º, inc. g), y 4º). Este libre acceso producirá necesariamente cambios en las condiciones de operación de los servicios, incluidos aquellos que obligatoriamente deberán ser prestados dentro del régimen de servicio público.

Al momento de estudiar el nuevo concepto de servicio público en Europa a partir de las reformas de la década de los noventa, Ariño Ortiz afirmaba que una de las características de esta nueva concepción era precisamente la desintegración vertical del sector con separación de actividades, debiéndoseles reconocer el derecho de acceso a las redes, que sería para estos operadores el derecho de acceso al mercado, procurando la competencia entre los mismos. Por supuesto deberán fijarse las condiciones para dicho acceso, lo que también estará presente en la reglamentación de la futura ley nacional aquí en análisis. El autor previamente mencionado sostiene: “De ahí que un elemento clave del nuevo modelo de regulación para la competencia sea la aprobación del estatuto jurídico de las redes, esto es, de las condiciones para ejercer el acceso en términos objetivos, no discriminatorios, con fijación de un canon por uso y determinación exacta de las razones que pudieran justificar una denegación de acceso”¹⁵. Esta apertura tiene enorme importancia en el desarrollo del transporte ferroviario de cargas en nuestro país, mas no debemos esperar una desmedida competencia entre

¹⁵ Ariño Ortiz, Gaspar. “Principios de derecho público económico”. Ed. Comares. Año 2004:126

operadores –lo que sería deseable pero no posible por razones fácticas–, pero sí alentar para que grandes empresas o pool de empresas se transformen en operadores ferroviarios, a efectos de transportar la carga que es fruto de su propia producción. Entendemos que estos nuevos operadores podrán acordar con la ADIFSE (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) las condiciones para efectuar la reparación de la infraestructura necesaria, pudiendo hacerse cargo el propio Estado o bien los operadores, por separado, e inclusive en conjunto. Consideramos que de darse este supuesto nacería una categoría a la que podríamos denominar “usuario – operador”, ya que, si bien cumpliría con los requisitos propios para efectuar estos servicios ferroviarios, ello sería a los efectos de transportar sus propios productos. Aprovechando la generosidad de la nueva disposición es de esperar que puedan celebrarse los convenios correspondientes con el objeto de que puedan concretar servicios operadores de los países vecinos generando un sistema de interconexión ferroviaria en búsqueda de la integración regional en la materia, favoreciendo el ingreso y egreso de mercaderías desde y hacia el exterior.

En pocas palabras, en materia de operación de los servicios de transporte ferroviario de cargas, los actores en cuanto a la prestación de estos podrían ser: a) la sociedad estatal creada al efecto y con especial objeto en este tipo de actividad (Belgrano Cargas y Logística S.A.); b) otros operadores ferroviarios privados –nacionales o extranjeros– que reciban carga de terceros y/o que transporten carga propia, iniciándose un sistema basado en la competencia; c) operadores ferroviarios constituidos al efecto a fin de transportar solo la carga de su propia producción.

El análisis del desarrollo ferroviario en Argentina, en el período planteado en este trabajo, deriva inevitablemente en el retrato de tres momentos históricos: primero –en los ’80–, una espiral de decadencia y abandono gradual, luego –en los ’90– una abrupta y brutal

reconversión que decanta en una virtual desarticulación y, por último -del 2003 en adelante-, algunos atisbos dispersos de reparación y recuperación del sistema ferroviario, que no consiguen revertir la lógica estructural establecida a partir de las privatizaciones. Cada una de estas etapas históricas del ferrocarril fue analizada en función del contexto socio-político en el que tuvieron lugar, entendiendo, como sostenemos a lo largo de todo el análisis, que la historia y los vaivenes de la política ferroviaria son indisociables de la historia de las sucesivas transformaciones del Estado que marcan las distintas épocas en este país.

Así, los ferrocarriles, que fueron creados en el marco del auge del modelo agroexportador (1880-1930) y diseñados en función de las necesidades de transporte surgidas de esa estrategia de desarrollo, alcanzan su máxima expresión durante el apogeo del modelo de industrialización por sustitución de exportaciones, que profundizó y complejizó la intervención del Estado en la economía, traccionando el desarrollo industrial en función de la ampliación del mercado interno a partir del aumento sostenido de la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Los primeros signos de declive del sistema ferroviario vendrán de la mano del nuevo modelo, denominado “desarrollismo” -a fines de lo ’60-, en el que tendrán lugar los primeros planes de “racionalización” y ajuste en los ferrocarriles, que fueron relegados frente a la pujante industria automotriz, que no fue concebida como complemento del tren, sino como una competencia. Finalmente, la dictadura cívico-militar que llega al poder en 1976 sentará las bases estructurales de la subsiguiente decadencia ferroviaria. El proceso de desindustrialización en favor de la consolidación de un patrón de acumulación basado en la valorización financiera marcó el punto de quiebre a partir de cual se profundizaría y aceleraría la desarticulación de los trenes por el gran impacto de la reducción de vías, de estaciones, de material rodante y de trabajadores. Asimismo, el

creciente endeudamiento externo generado en ese período implicó un deterioro sostenido de las cuentas fiscales que incidió fuertemente en la descapitalización y el abandono de las empresas de ferrocarriles durante toda la década de 1980. Este derrotero de profundo desgaste decantará en el proceso menemista de reestructuración ferroviaria por concesiones, en el marco de la consolidación del programa neoliberal –cuyas bases ya había sentado el gobierno dictatorial- que fue aplicado con una intensidad y celeridad sin precedentes y dentro del cual las privatizaciones fueron un pilar insoslayable. Las transferencias fueron llevadas a cabo bajo un criterio meramente de ahorro fiscal, en un proceso carente de regulación, cuyos alcances y modalidades se fueron definiendo sobre la marcha y en función de urgencias económicas y apremios políticos coyunturales, desconociendo cuestiones esenciales, tanto técnicas (aspectos técnicos de funcionamiento del servicio), como económicas y sociales (el impacto del cierre de ramales, el encarecimiento de las tarifas, la protección de los bienes concedidos, etc.). El saldo de la privatización fue sumamente negativo, al punto de convertirse en un emblema del fracaso neoliberal. La gestión privada se caracterizó por el incumplimiento de los contratos por parte de las empresas, la pérdida de patrimonio público y el alto impacto social por el cierre de ramales, a partir de la desarticulación de la comunicación a nivel federal y la marginación de importantes porciones del territorio nacional.

En nuestro análisis de este proceso reparamos especialmente en las consecuencias laborales de la reestructuración y en rol de los trabajadores y sus organizaciones en esta coyuntura. En ese sentido, remarcamos la contradicción que se planteó entre la reacción política de las dirigencias de los sindicatos ferroviarios y la de los trabajadores de base. Mientras los primeros evidenciaron una actitud de subordinación e incluso de participación en las disposiciones del gobierno para la privatización, los segundos, en su mayoría, se opusieron fervorosamente al plan privatista. A pesar de que desplegaron

múltiples medidas de fuerza de distinta índole y fueron sostenidas en el tiempo, la protesta de los trabajadores no pudo frenar el proceso de despiece y privatización en el sector.

En la etapa post-neoliberal, resurge la idea de la reestatización ferroviaria frente a una crítica generalizada del esquema privado, que el discurso de los gobiernos kirchneristas hizo suya. En términos concretos, el Estado aumentó su nivel de injerencia sobre el sistema (con una participación creciente en la gestión de los servicios y quedando a cargo, en exclusividad, del mantenimiento y ejecución de la infraestructura) y ha desplegado algunas inversiones tendientes a reparar parcialmente algunas faltas graves, como el cierre de los servicios interurbanos, que fueron rehabilitados aunque con una prestación precaria. Sin embargo, a pesar de que el Estado parece buscar un involucramiento más activo, sus acciones concretas no han surgido como parte de una estrategia integral de reconstrucción del medio ferroviario, sino más bien como resultado de iniciativas dispersas y superpuestas.

En esa dirección, es posible observar que los cambios producidos, además de ser insuficientes, se articulan con la lógica de funcionamiento de los servicios impuesta a partir de las privatizaciones, sin producir modificaciones substanciales de los esquemas institucionales y operativos que llevaron al colapso al sistema ferroviario.

Propuestas de mejoras normativas para los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA.

La propuesta tiene como norte la implementación de un reordenamiento ferroviario según el marco jurídico en el que se fundan las Leyes Nro. 26.352 y 27.132, es decir, tomando como ejemplo las ideas provenientes de Europa. No obstante, si bien este es el camino elegido, no considero que sea el único que puede resultar adecuado.

Así, ese camino plantea un escenario con una gran participación del sector privado en la operación ferroviaria y en la financiación de las inversiones de todo tipo. Esta idea, a mi entender, implica una medida eficaz e importante para los actuales problemas del sistema, así como una alternativa lógica, racional y acorde con la tendencia internacional que permite la sustentabilidad del sistema ferroviario del AMBA. No obstante ello, es necesario dejar en claro que las medidas propuestas no guardan correlación, o integración, con las medidas llevadas adelante en la actualidad, las cuales parecieran conducir a un sistema claramente diferente del propuesto, con una mayor participación del sector público en la prestación de los servicios, de forma monopólica, así como en la financiación y ejecución de las obras de inversión.

En virtud del estado actual del material rodante (si bien una parte importante se ha reemplazado en los últimos tiempos), así como de las infraestructuras ferroviarias del AMBA, resulta de crucial importancia realizar inversiones que permitan mejorar su estado. Estas inversiones, al parecer, fueron dejadas de lado por el Estado Nacional con motivo de la situación de emergencia económica, la normativa de emergencia ferroviaria y en virtud de la política llevada adelante como resultado de la sanción de la Ley N° 26.352.

Pero, si se dejara de lado la necesidad imperiosa de inversiones que tiene el sistema ferroviario del AMBA, debe decirse que resulta necesario, además, una mayor eficiencia en el gasto público, nuevas fuentes de financiamiento, la desmonopolización de estructuras económicas, un mejor control y, por último, mayor claridad regulatoria.

Así, es necesaria la participación del sector privado aportando experiencia y eficiencia en la operación ferroviaria y en el acceso y uso de capital para inversiones, lo cual disminuiría los costos de inversión del Estado Nacional, pero siempre en un marco normativo que permita la efectiva amortización y beneficio de la empresa privada.

Como se viera antes, Ley de Sistema Ferroviario española establece, en su Artículo 44, un sistema reglado de emisión de licencias para operadores ferroviarios. Ahora bien, estos operadores, con su licencia, se encuentran imposibilitados de prestar servicios, a menos que la tengan asignada por la ADIFSE. El carácter de la asignación, el título por el cual se tiene derecho a la utilización de una infraestructura de vía en una determinada franja horaria, se adjudica mediante una mera autorización, una resolución emitida por la ADIF. Existen, entonces, dos pasos a realizarse para que una empresa pueda, efectivamente, prestar el servicio. Uno, el de la licencia, se encuentra arreglado y se concede si se cumple con los requisitos, mientras que el otro, el relativo a la capacidad de infraestructura o red, depende de la capacidad propia de la misma y requiere un procedimiento de adjudicación objetivo y justo.

Por otro lado, teniendo en cuenta características de otros sistemas ferroviarios, no pueden soslayarse las experiencias vividas en países como Inglaterra en los cuales las asignaciones de servicios en virtud de títulos jurídicos precarios imposibilitaron el desarrollo buscado del sistema ferroviario.

Así, tomando como modelo diferentes regímenes (que comparten una división entre operación e infraestructura), mi propuesta plantea la desintegración vertical del mercado ferroviario del AMBA entre la administración de infraestructura y la operación, en este sentido comparto los objetivos perseguidos por la Ley N° 26.352 y no la integración, establecida por la Ley N° 27132, en un *holding*, así como el control de circulación y mantenimiento reconocido a los operadores. Esta división, a mi entender y conforme los fines perseguidos en Europa, les quitaría a las empresas los gastos propios de las infraestructuras, que son los que convierten a la actividad en antieconómica, tornando la operación ferroviaria en lucrativa y abierta al mercado.

En ese marco, planteo un acercamiento al régimen europeo, tomando como ejemplo su sistema de licencias ferroviarias (necesarias para poder concurrir a una licitación para operar un determinado servicio) pero cambiando el de las meras autorizaciones que se otorgan para las asignaciones de infraestructura. Ello en virtud de considerar que los operadores locales requieren, debido a magnitud de las inversiones necesarias, una menor precariedad y mayor estabilidad. Asimismo, debería dejarse en claro que el servicio ferroviario constituye un servicio público.

Consecuentemente, y como se analizará más adelante, propongo un marco jurídico que determine una licencia que reconozca a los operadores ferroviarios, que debería ser expedida por la Secretaría de Transporte a toda empresa que acredite los requisitos necesarios para poder serlo. Esta licencia debería entregarse conforme un marco reglado, sin discrecionalidad alguna y habilitaría a la empresa a presentarse en cualquier licitación para operar servicios. Es decir, conforme lo establecido por la ley N° 27.132, la licencia debería permitir a la empresa licenciada el libre acceso a la red.

Con la licencia, las empresas deberían presentarse a las licitaciones de infraestructura ferroviaria que realiza la ADIF, para operar los servicios disponibles en virtud de estas licitaciones los operadores adjudicados firmarían un Acuerdo Marco con la ADIF. El mismo les brindaría a las empresas ganadoras, que previamente contarán con la licencia, la facultad de operar un servicio ferroviario determinado. El Acuerdo Marco debería contar con un régimen normativo especial, estar aprobado por la Secretaría de Transporte y ser equiparable a una licencia. Por otra parte, si los operadores necesitaran bienes ferroviarios (vías, señales, lugares operativos, talleres, etc.), la ADIF debería entregárselos en tenencia.

Por otro lado, teniendo en cuenta la nula experiencia en nuestro país con relación a la operación por más de una empresa de un mismo servicio, considero necesario, hasta

que se hayan realizado los análisis técnicos necesarios y determinado la factibilidad y viabilidad, que los operadores ferroviarios presten los servicios en exclusividad. Así, esta idea no se opondría al libre acceso establecido en la Ley N° 27.132, sino que significaría un paso previo.

Ahora bien, esta exclusividad, lejos de contraponerse a los principios de defensa de la competencia y específicamente al Artículo 42 de la Constitución Nacional, viene dada por una imposibilidad técnica. No obstante ello, debe dejarse en claro que, de resultar posible la competencia, incluso en los servicios de pasajeros (conforme los estudios propuestos), la misma debería implementarse de inmediato, siendo aplicable la normativa de defensa de la competencia. En este aspecto resulta prudente manifestar que la implementación del sistema propuesto requiere de un análisis mayor y minucioso y de un correcto desarrollo que ponga un énfasis marcado en la seguridad, siendo este factor el determinante de la viabilidad de cualquier prestación.

Los ejes centrales de la implementación del nuevo sistema deberían incluir la separación de administración y el mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias de la operación; el establecimiento de la ADIF como la administradora de todas las infraestructuras ferroviarias a la vez que se abre a diferentes empresas ferroviarias privadas la operación de los servicios; la determinación del transporte ferroviario como servicio público; la investigación, a los efectos de la implementación, de la posibilidad de que más de un operador pueda explotar una misma infraestructura (determinando la cantidad de operadores posibles por cada red o infraestructura); el comienzo de la unificación de las trochas ferroviarias, así como la electrificación de los servicios; y el establecimiento de un nuevo marco normativo que permita el desalojo rápido de los bienes públicos ferroviarios intrusados.

En lo que respecta a la implementación normativa, considero necesario no prorrogar por un nuevo período la emergencia ferroviaria; mantener las concesiones ferroviarias actuales, pero renegociando los contratos de concesión a los efectos de permitirles adecuarse a la nueva realidad; dictar un marco normativo especial tanto para el reconocimiento de los operadores ferroviarios (licencia emitida por la Secretaría de Transporte) como para los Acuerdos Marco afirmarse entre los operadores y la ADIF; establecer un nuevo y claro marco normativo de penalidades; determinar a la CNRT como el organismo de control y regulador, en cuestiones técnicas, tanto de la ADIF como de los operadores; limitar las competencias de la SOF; adecuar las competencias de la ADIF, modificando la asignación de bienes; establecer a la Secretaría de Transporte como el organismo encargado de determinar y llevar adelante la política y planificación ferroviaria; establecer como únicas responsabilidades de los concesionarios, más allá de los civiles, el mantenimiento, la inversión y la correcta operación del material rodante.

Además, considero necesario mantener los beneficios impositivos y los fideicomisos que permitan contar con fondos públicos para la inversión en infraestructura; modificar la normativa SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico) estableciendo una política de venta de pasajes que tenga en cuenta las necesidades de los operadores. La misma debería incluir: la posibilidad de que los operadores reciban el 100% del valor del boleto y que puedan contar con elementos de control de venta de pasajes; establecer un marco específico y claro con respecto a la publicidad, qué puede realizarse tanto sobre la infraestructura ferroviaria como dentro y fuera del material rodante; modificar el Artículo 8º, inc. A), de la Ley N° 26.352, eliminando la frase "los que se encuentran concesionados y que por distintas causales reviertan al estado de nacional, así como nuevos servicios que se creen "¹⁶; y modificar la ley N° 27.132,

¹⁶ Consultado en www.infoleg.gob.ar, el 1/11/2019

eliminando la posibilidad de que los operadores ferroviarios cuenten con el control de circulación y el mantenimiento de la infraestructura.

Siguiendo los parámetros del modelo español, el precio a ser pagado por los usuarios del servicio podría no estar regulado. No obstante, ello, teniendo en cuenta las ventajas del sistema SUBE, y atendiendo a la necesidad de la población de contar con un servicio tan imprescindible, el Estado Nacional podría subsidiar a los pasajeros o solamente a los sectores sociales que considerara necesario.

Por otro lado, debería analizarse el costo del canon a ser cobrado por la ADIF. La Ley N° 39/2003 española establece determinados parámetros, según el tipo de servicio prestado (canon de acceso, canon por reserva de capacidad, canon de circulación y canon por tráfico), determinando pautas objetivas a considerarse para obtener la cuantía de este.

Si se toma el marco normativo europeo como modelo a seguir para el reordenamiento ferroviario, el rol asignado localmente a la SOF como intermediario entre el Estado y las empresas operadoras no resulta adecuado.

Debido a ello, la SOF debería continuar como operadora de aquellos servicios que tuvieran una importante rentabilidad social, pero no económica, dejando en manos de los privados la prestación de los servicios ferroviarios del AMBA. O, por el otro lado, continuar en actividad, pero fuera del ámbito del AMBA.

Con respecto al plazo a considerar, resultan por demás relevantes otras experiencias europeas distintas de la española. En ese sentido, en el Reino Unido, en la década del noventa, se implementó un sistema de separación de infraestructura y operación que terminó con la quiebra de la empresa encargada de la administración de la infraestructura (Railtrack). Una de las razones para que el sistema fallara fue la falta de

incentivos suficientes a las empresas operadoras, incluido el plazo, que actualmente se considera necesario que sea de veinte años.

En lo que respecta a la forma de implementar este esquema, se deberían seguir los pasos dados en Europa. Establecer una licencia para operadores ferroviarios, que podría incluir a operadores extranjeros (sociedades constituidas en la Argentina conforme la Ley N° 19.550), pero con una necesaria asociación con un prestador local (detalle que hoy no existe en las Leyes Nro. 26.352 y 27.132). En este sentido, las empresas con licencia podrían acceder a las licitaciones de infraestructura realizadas por la ADIF.

Asimismo, los operadores deberían contar con material rodante propio y personal idóneo para la prestación de los servicios, así como con los recursos logísticos necesarios. En este sentido también contarían con la facultad para exigir al correcto estado de las vías.

Ahora bien, el modelo español establece que la ADIF debe acordar o licitar anualmente (dependiendo de la demanda) con los operadores la asignación de infraestructura, estableciéndose claramente pautas objetivas para la asignación. No obstante, ello, la normativa también le permite a dicho organismo la firma de "acuerdos marco" por hasta 5 años. En este sentido, tomando esa idea y las experiencias británicas, considero que los operadores deberían firmar con la ADIF Acuerdos Marco de operación por plazos no menores a siete años, que le garantizaran la correcta operación y exclusividad (ésta, como ya se mencionara, debería ser por un plazo determinado, de ser posible, corto). Estos acuerdos deberían ser equivalentes a una licencia.

Estos Acuerdos Marco, como sucede en España, deberían ser aprobados por la Secretaría de Transporte y deberían garantizar los derechos de los operadores.

Ahondando en las licencias a expedirse por parte de la Secretaría de Transporte, las empresas deberían encontrarse radicadas en la Argentina y estar inscritas en la IGJ.

Asimismo, el objeto principal de la sociedad debería ser la operación ferroviaria. Deberían, además, contar con la capacidad financiera necesaria para realizar inversiones en material rodante de las magnitudes requeridas; contar con antecedentes suficientes y experiencia comprobable en la prestación de servicios ferroviarios de pasajeros; garantizar la competencia profesional y experiencia de su personal directivo y técnico y la seguridad en los servicios que pretenda prestar; tener cubiertas las garantías necesarias que le permitan a hacerse cargo de la responsabilidad civil, cumplimiento de contrato y ART que pueda serle exigible; no contar con las inhabilitaciones típicas, como las sanciones aplicadas a las empresas o a los directivos de esta; no encontrarse en procedimientos concursales o de quiebra; no tener a su cargo directivos que participen de empresas que realicen, o puedan llegar a realizar, explotación de alguna infraestructura (cuestión que se encontraría atada a la vigencia de la licencia).

Asimismo, la licitación mediante la cual se adjudicara la capacidad de operar determinado ramal debería incluir diferentes tópicos, entre los cuales se encuentran la frecuencia del servicio, un plan oficial mínimo de inversiones para poder participar de la licitación, la posibilidad de mejorar dicho plan de inversiones, el tipo y cantidad de material rodante a utilizarse, los índices de ajuste de tarifa, el estado de ese material rodante, los cronogramas de mantenimiento del material rodante y un cronograma de inversiones.

Como se viera con anterioridad, la desintegración vertical permite la competencia en sectores de una actividad en los que antes no existía. Pero además de ello, mediante la desintegración propuesta se lograría el ahorro de los costos de operación por parte del Estado, a la vez que mejoraría el servicio.

Este esquema puede instrumentarse con un administrador de infraestructuras privado, público o ambos. En el presente caso, considero necesaria una sociedad del

Estado, en atención a los pobres resultados vistos en gran Bretaña con la privatización de la administración antes mencionada.

Así, como se dijera con anterioridad, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) sería la gran y única administradora de infraestructura ferroviaria, cobrando un canon a los operadores por el derecho a prestar un servicio, así como por la tenencia de los inmuebles necesarios.

Con respecto a los bienes (infraestructura) ferroviarios, los mismos deberían encontrarse afectados a otro organismo diferente de aquel que los explota. Así, dividiendo las funciones, considero que se lograría un mejor resguardo. Obviamente, las estaciones y vías en uso por los servicios del AMBA, deberían estar afectadas a la ADIF, pero no creo que todos los bienes ferroviarios debieran estarlo. A mi entender, la división de competencias genera un mejor control, pudiendo la ADIF solicitar la afectación de un nuevo patrimonio y debiendo demostrar la utilidad de este.

Considero que los bienes ferroviarios deberían estar afectados a un organismo similar al ENABIEF –Vg. Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios-, que no podría ser la AABE –Vg. Agencia de Administración de Bienes del Estado-, en tanto éste tiene competencias sólo sobre bienes inmuebles no sujetos a la explotación ferroviaria. El Ministerio del Interior o, en su defecto, la Secretaría de Transporte, contarían con facultades para afectar los bienes a la ADIF.

La ADIF, a su vez, debería licitar la operación de las vías que están dentro de su administración. Esta licitación tendría como resultado, como ya se viera, la firma de acuerdos marco con el adjudicatario para la operación de un determinado servicio.

A los efectos de evitar cualquier margen de duda sobre la responsabilidad de guarda y custodia de los bienes, la documentación contractual a firmarse entre la ADIF y

los operadores debería establecer claramente los límites de infraestructura que éste último puede utilizar para la operación de los servicios. Asimismo, se debería realizar un análisis profundo a los efectos de determinar la situación jurídica de todos los bienes ferroviarios.

Por otro lado, atento la inmediatez de los locales comerciales e inmuebles susceptibles de explotación comercial, ubicados en las estaciones ferroviarias, considero que la ADIF debería hacerse cargo de su explotación.

En el mismo sentido, atento la importancia y necesidad de inversiones a realizarse en el sector, resultaría útil analizar diferentes posibilidades que atrajeran inversiones en infraestructura. Una de esas podría ser considerar determinados bienes, afectados a la prestación de servicios públicos, como de titularidad privada, sea del Estado Nacional o de personas jurídicas del sector privado.

A diferencia del planteo realizado por la Ley N° 26.352, y siguiendo con el punto anterior, el Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIyT) y/o la Secretaría de Transporte deberían cumplir un papel más activo en la implementación, desarrollo y control del nuevo sistema. En ese sentido, considero que deberían mantenerse las facultades del MIyT mencionadas en la ley y se deberían agregar otras.

Así, serán aquellos que tuvieran, en su ámbito de competencias, la facultad de determinar la política a seguir en materia ferroviaria y, por último, no serán actores dentro del sistema.

En este punto, es de marcada relevancia en virtud de que la falta de un interés propio de todos los organismos como empresas operadoras o administradoras determina la objetividad necesaria para que un organismo pueda actuar con la eficacia y eficiencia de las circunstancias exigen. Fíjese que la Ley N° 26.352 confunde este punto de una

forma muy acentuada, otorgando facultades de control y de administración a los mismos interesados en desarrollar las actividades.

Los Acuerdos Marco serían los que determinarían la facultad del operador de prestar el servicio ferroviario en exclusividad. El plazo, como ya se dijera con anterioridad, no debería ser inferior a los siete años. Ello en virtud de que las inversiones necesarias para el desarrollo de los servicios requieren un grado de seguridad, con respecto al plazo de amortización de estas, considerable.

En este supuesto, existe un importante inconveniente. Por un lado, hay que tener en cuenta que todo el material rodante utilizado para la prestación de los servicios del AMBA (o la inmensa mayoría) es propiedad del estado. Por otro lado, en la Argentina los diferentes ramales tienen características propias que lo diferencian de los demás. Una de esas diferencias es que tienen diferente trocha. Por ejemplo, un coche que presta servicio en la Línea Belgrano Norte no podría operar en la Línea San Martín, ello en virtud de que sus trochas son distintas. A los efectos de que un coche que presta servicios en un ramal pudiera prestar servicios en el otro, se debería realizar una adaptación del material rodante.

Asimismo, téngase en cuenta que algunos servicios del AMBA se encuentran electrificados y otros no. Debido a ello, tampoco resultaría posible utilizar el material rodante destinado a un servicio para la prestación de otro, sin antes realizar las adaptaciones necesarias. También se podrían considerar, incluso, la altura de los andenes.

Trasladado esto a los costos de una empresa explotadora, que además debe asumir el canon por la utilización de la infraestructura, torna en inviable el sistema.

En virtud de ello es que resulta importante que los operadores cuenten con un derecho tal que les garantice la amortización de sus inversiones, permitiendo así los desarrollos necesarios.

Con respecto a la licencia otorgada por la Secretaría de Transporte, si la empresa la perdiera, no podría presentarse a participar de ninguna otra licitación por otro servicio, pero no obstante ello, debería poder continuar con la operación que tiene asignada.

Téngase en cuenta que, en Europa, para que una empresa pueda operar, necesita contar con la licencia y además que le sea asignado el uso de una infraestructura ferroviaria, en una determinada franja temporaria.

Por último en lo que hace este tópico, y siendo más específico sobre las características del documento a firmarse entre operador y Estado, se deberían incluir el objeto, la responsabilidad, la determinación clara de las obligaciones esenciales del acuerdo que habilita la terminación de la relación contractual, plazo de contratación no menor a 7 años, la licencia como carácter de acuerdo, una clara delimitación de las zonas afectadas, las relaciones institucionales con la ADIF, CNRT Y Secretaría de Transporte, el régimen de publicidad en el material rodante, el marco normativo aplicable, la necesidad de que se lleven a cabo auditorías anuales por empresas privadas o públicas, los lugares (estaciones) y cantidad de servicios por día y semana, la posibilidad de que terceros debidamente autorizados circulen por la vía, las relaciones entre el administrador de la infraestructura y otros posibles operadores, la cooperación de los operadores con cualquier finalidad pública determinada o a determinarse, los requerimientos e índices de calidad mínimos para los coches y los servicios, obligación del operador de contar con una página web para beneficio de los usuarios, los gastos mínimos a realizar por el operador en determinados asuntos que se consideren más importantes, el mínimo de coches que deba tener el operador y de servicios a prestarse por día, la prohibición de

venta ambulante y venta en las plataformas, entrenamiento especial para todo el personal que tenga relación con los usuarios, planes y protocolos de seguridad en caso de accidentes, exigencias de seguridad mínimas en los coches y en la operación, menor uso de combustible fósil y de sustancias contaminantes, y la facultad de los operadores de reclamar al estado por falta de mantenimiento, o inversión, en la infraestructura ferroviaria. Siendo considerada esta una causa de fuerza mayor.

El marco normativo aplicable al que se hace referencia en el párrafo anterior debería contar, como mínimo, con la Ley General de Ferrocarriles Nacionales (Ley N.º 2.873), el Reglamento General de Ferrocarriles (Decreto N.º 90.325/1936), la Normativa técnica ferroviaria (Ley N.º 22.647, Decreto PEN N.º 747/1988, Resolución SETOP N.º 7/1982, etc.), el Reglamento Interno Técnico Operativo (RITO), la Ley y Reglamento de Procedimientos Administrativos (Ley N.º 19.549 y Decreto Ley N.º 1.759/1972), la Normativa de acceso de discapacitados (Ley N.º 22.431), SUBE, la Normativa medioambiental (Leyes Nro. 24.051 y 25.675), la Ley de Defensa del Consumidor (Leyes Nro. 24.240 y 26.361), y la Ley de Tránsito (Ley N.º 24.449).

En cuanto al organismo de control, es importante mencionar que la CNRT es el organismo técnico con más experiencia en el control de los servicios ferroviarios del AMBA. Debido a ello, sería de vital importancia que se le asigne el rol de único organismo de control del nuevo sistema ferroviario del AMBA. Se entiende por organismo de control, un organismo que tenga competencias de control, incluso, sobre la ADIF.

A los efectos de desarrollar un correcto control de la prestación de los servicios ferroviarios del AMBA, es importante la revitalización de la CNRT. Este cambio debería darse en diferentes aspectos: el primero sería que la CNRT recupere las características de

un organismo técnico y no político, dando participación en su dirección a especialistas en la materia.

Por otro lado, en lo que respecta al régimen de penalidades, la CNRT debería intervenir en la determinación de este y en la forma de aplicación de este a los Acuerdos Marco y a la ADIF, estableciendo los parámetros y delimitando la injerencia de todos los cuerpos normativos, siendo, además, el organismo encargado de aplicarlos. Es decir, debería estar bien especificado qué cuerpos normativos, tipos, valor de las unidades de penalidad y procedimientos son aplicables y las consecuencias contractuales de la aplicación de multas.

Los bienes necesarios para la prestación de los servicios se encontrarían afectados a la ADIF, quien, a su vez, los entregaría en tenencia a los operadores ferroviarios. Al finalizar el acuerdo, todas las inversiones pactadas en los Acuerdos Marco y realizadas por los prestadores en las infraestructuras dadas en tenencia pasarían al Estado. En el mismo sentido, y como se mencionara precedentemente, deberían implementarse medidas que posibilitaran establecer la titularidad privada de determinados bienes afectados al servicio.

Con respecto a los bienes que hoy se encuentran afectados a la CNRT, deberían ser transferidos en afectación a la ADIF o al nuevo ente administrador de bienes a crearse.

Atento la demanda creciente del servicio, los accidentes ocurridos y la casi nula inversión en el sistema ferroviario del AMBA, resulta por demás importante la realización de obras y la explotación sustentable del sistema ferroviario. Ese tipo de explotación, a mi entender, se obtiene con la desintegración vertical antes vista y permitiendo la participación de capital privado en la operación. Esto además habilitaría el ingreso de fuentes de financiamiento privadas.

En definitiva, la estructura propuesta resulta similar a la establecida en los denominados contratos BOT (*Build, Operate, Transfer*), que son tipos de APP. Así, la función de los operadores sería la de realizar determinadas inversiones, operar el servicio y con posterioridad, una vez concluido el plazo acordado, la devolución al Estado Nacional.

El Decreto PEN N. ° 967/2005, en su Artículo 1°, establece que los contratos a ser firmados en el marco de una Asociación Público Privada “constituyen un instrumento de cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado, destinado a establecer un vínculo obligacional entre las partes, a fin de asociarse para la ejecución y desarrollo de obras públicas, servicios públicos”.

Esta misma norma establece la posibilidad de firmar acuerdos de operación (Art. 2°), así como establece la necesidad de contar con plazos que permitan la amortización de las inversiones (Art 3°). Así, en este contexto normativo, los operadores podrían aportar las inversiones necesarias (incluso concurriendo a los mercados de capital) en material rodante, así como para el desarrollo de los servicios, con fondos privados, quedando sujeta la amortización al juego de las tarifas, canon y tiempo del permiso.

En consecuencia, las cuantiosas inversiones que deben realizarse en material rodante podrían ser financiadas por el sector privado, permitiéndole al Estado Nacional la utilización de sus recursos para el mejoramiento de las infraestructuras ferroviarias otras finalidades de interés público. Por otro lado, los fondos a utilizarse para las obras de inversión de los operadores podrían provenir de los mercados de capitales. En ese sentido, se deberían instrumentar en los Acuerdos Marco cláusulas específicas que establecieran la continuidad de determinados acuerdos de financiamiento luego de concluidos (de forma anormal) los contratos de operación. En el mismo sentido, se deberían determinar claramente las obligaciones esenciales y no esenciales, que

habilitación harían a la administración al terminar con los contratos. Esto permitiría una mayor afluencia de capitales.

Resulta vital implementar nuevos esquemas de participación y asociación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo de obras, dado que la infraestructura pública incide no sólo en las condiciones de vida y salud de la población sino también en el crecimiento de la actividad productiva, pues no es viable un proceso de desarrollo sostenible sin inversiones en infraestructura pública. Un buen desarrollo de infraestructuras básicas provoca un impacto altamente positivo en la productividad, el crecimiento económico y la competitividad internacional de un país y, por sobre todo, contribuye decisivamente al bienestar y prosperidad de la sociedad. La inversión en infraestructura es una condición necesaria, aunque insuficiente, para el crecimiento. El mayor o menor efecto de estas inversiones estará dado por su complemento con otros factores –capital humano, recursos naturales, tecnología disponible– y también por la oportunidad en que se adicionen a la capacidad instalada, al diseño, a su ubicación y al desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de servicios. El concepto de desarrollo humano, entendido como la ampliación y mejora de las oportunidades reales de las personas humanas para desplegar todas sus potencialidades, está llamado a inspirar la sanción de leyes e interpretación de las normas jurídicas, como así también la puesta en marcha de múltiples políticas públicas. Resulta conveniente contar con una legislación adecuada que permita, para la realización de proyectos de infraestructura que presenten características complejas, acudir a la financiación y experiencia de los particulares e instrumentar mecanismos flexibles de participación público-privada. El régimen de PPP encuentra su fundamento en el principio de subsidiariedad en tanto permite confiarle al sector privado la realización de aquellos proyectos de infraestructura que no forman parte del núcleo de funciones indelegables del Estado, mientras que la Administración retiene

las potestades de regulación, supervisión y control sobre las actividades de las empresas privadas. La clave del éxito de este régimen de contratación depende, en gran medida, de la construcción de un marco de seguridad jurídica. Es necesario crear las condiciones de estabilidad, predictibilidad y confianza suficientes que propicien la llegada y asentamiento de inversiones y capitales privados, bajo el amparo de un marco legal flexible que permita un contrato *taylor made* para cada proyecto concreto.

En consecuencia, idéntico proceder podría implementarse en las obras de infraestructura a realizarse por la ADIF, siempre y cuando su recupero estuviera ligado a un canon o precio a ser pagado por los operadores.

El esquema de las Asociaciones Público – Privadas (APP) establece considerables ventajas al desarrollo y mejoramiento del sistema ferroviario, aportando optimización y eficiencia en el uso de los fondos, distribución de riesgos y financiamiento del Estado Nacional. Tópicos estos que configuran, claramente, el objetivo que deberían perseguir las reformas a implementar en el servicio ferroviario del AMBA.

Como surge de todo el trabajo realizado, la eficiencia del gasto público en los servicios ferroviarios del AMBA declinó considerablemente desde el dictado de la emergencia. En el mismo sentido, los fondos públicos destinados a los servicios ferroviarios del AMBA aumentaron también considerablemente, sin lograr una mejora tangible en los mismos. De esta forma, las medidas destinadas a realizar un mejor uso de los fondos públicos resultan una respuesta idónea. En definitiva, el régimen de Participación Público Privada se presenta como una estrategia económica de acción de los sectores público y privado a través de una relación estable, basada en una comunidad de intereses económicos entre la colectividad pública y los socios privados, vinculada con un proyecto determinado, en este caso la operación e infraestructura ferroviaria.

En este sentido, la experiencia ha demostrado que un régimen de PPP sin flexibilidad es un sistema destinado al fracaso. Por ello deben extremarse los recaudos a la hora de plasmarlo en una norma, pues si se cae en el error de reglamentar minuciosamente cada uno de sus aspectos, los proyectos económicos que puedan surgir al amparo de ese ordenamiento jurídico estarán condenados al fracaso, si es que logran instrumentarse. Se necesita una ley marco, lo más breve posible, donde se sienten los principios fundamentales y se marquen las directrices necesarias a fin de dar un régimen jurídico sólido y eficaz a los distintos actores. La aprobación de un régimen de PPP puede llegar a resultar sumamente compleja. Ello por cuanto coexiste una multiplicidad de intereses económicos diversos provenientes de todos los sectores involucrados: empresas constructoras, entidades bancarias, financistas, proveedores de materiales, pequeñas y medianas empresas, el Gobierno nacional, sectores políticos opositores, asociaciones gremiales, organizaciones medioambientales, etc.

Entonces, una ley marco que pretenda amalgamar la rentabilidad social y económica que busca el Estado, la rentabilidad política que pretende el Gobierno, la rentabilidad económica que ansían los inversores, la contraprestación por el pago de los tributos que anhelan los ciudadanos, y la posibilidad de una mejor calidad de vida que espera la sociedad, no es una tarea sencilla sino que demandará de un fuerte compromiso social con la finalidad de llegar a un consenso que beneficie a todos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA:

ACADEMIA NACIONAL DE INGENIERIA. Estudio estratégico preliminar: Accesos a la Región Metropolitana de Buenos Aires. El transporte ferroviario y los subterráneos. Buenos Aires, 2011. (Fecha de consulta: 2 marzo 2017). Disponible en: <http://www.acadning.org.ar>)

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de derecho público económico. Ed. Comares. Año 2004:126

BARBERO, José A. La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria, 2011. Corporación Andina de Fomento (CAF). (Fecha de consulta: 2 marzo 2017). Disponible en: <http://caf.com/attach/19/publicaciones/infraestructura/index.html>

BARBERO, José A. y RODRÍGUEZ TORNQUIST, Rodrigo. Transporte y cambio climático: hacia un desarrollo sostenible y de bajo carbono. Revista Transporte y Territorio N. ° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012, p. 8 a 26. Disponible en: <http://www.rtt.filo.uba.ar/>

BARTIK, T.J. "Location and land use: towards a general theory of land rent", Cambridge, Harvard University Press., The Estimation of Demand Parameter in Hedonic Rice Models Men, Journal of Urban Economics 57 (pp.148-169).

BORDIEU, CHAMBOREDON y PASSERON (1968), Problemas epistemológicos. Siglo XXI, 12º Edición, Madrid.

BARTIK, T.J. "Location and land use: towards a general theory of land rent", Cambridge, Harvard University Press., The Estimation of Demand Parameter in Hedonic Rice Models Men, Journal of Urban Economics 57 (pp.148-169).

BUCHANAN, JAMES M. Demanda y oferta de bienes públicos, 1968 (E-book en inglés).

CALVO SORIA, Jesús. La Política Ferroviaria de la Unión Europea (1953-2003). Ed. Dykinson S.L., 2006, p. 173.

CAMILLONI, Camilo y LOPEZ, Mario J. La Empresa política de la generación de 1880: trabajos y conclusiones del seminario realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrano. Ed. Univ. De Belgrano. 982

CANOSA, Armando N. Régimen administrativo del transporte terrestre. Ed. Abaco: Rodolfo De palma, 2002, p. 284.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo I, 6º Edición. Ed. Abeledo Perrot, 2002, p. 69.

COLOMER, JOSEP M. Ciencia de la política. Ariel, Barcelona, 2009. ISBN 978843448363.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. KOHAN, Jorge (Editor). Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur. Unidad de Publicaciones de la CAF, 2004, p. 27.

DEPARTAMENTOS DE INGENIERÍA DE TRANSPORTES E INGENIERÍA INDUSTRIAL Y DE SISTEMAS, P. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, CONAMA. “Propuestas de diseño de los instrumentos de gestión ambiental tendientes a reducir las emisiones de la actividad transporte y análisis de sus impactos económicos, sociales y de efectividad en la reducción de emisiones” abril 2002, Santiago de Chile.

DROMI, José Roberto (et al.). Reforma del Estado y privatizaciones. T. I, Ed. Astrea, 1991, p. 4.

GIRALDO, Ángel, J (2002). Metodología y técnicas de investigación jurídica. Ediciones Librería del Profesional, Colombia.

HARDIN, GARRETT; La tragedia de los comunes; Gaceta Ecológica, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez del original: *The Tragedy of Commons*; en *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248.

HERZER, HILDA Y PASSALACQUA, EDUARDO, (2003), “Gestión de servicios públicos en América Latina” en: Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, junio. Kralich, Susana (2002).

LOPEZ, Mario J. (et al.). Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina, 150 años de Política Ferroviaria. Ed. Lumiere, 2007, p. 257-277.

MANKIN, Gregory. Principios de Economía (2º Edición). Madrid. McGraw Hill – Interamericana de España, 2002.

MARSHALL, Alfred. Principios de Economía. Traducción de la octava edición inglesa, por Evenor Hazera. El Consultor Bibliográfico. Barcelona. España. 1931.

MONSALVE GOMEZ, Sergio. Introducción a los conceptos de equilibrio de la economía (1º Edición). Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999. Ed. De la Univ. Nacional de Colombia – Facultad de Cs. Económicas.

PABLOS ESCOBAR, Laura de y VALIÑO CASTRO, Aurelia: Economía del Gasto Público: Control y Evaluación. Editorial Cívitas, 2000.

PARETO, Vilfredo. *Manual of Political Economy*. Oxford University. 1906.

PIGOU, Arthur Cecil. *Wealth and Welfare*. MacMillan And. Co. Limited. St. Martins Street, London. 1912.

PIGOU, Arthur Cecil. *The Economics of Welfare*. MacMillan And. Co. Limited. St. Martins Street, London. 1932.

POZO GOWLAND, Hector. Procedimiento Administrativo. Editorial La Ley. 2012.

REVISTA EURE, VOL. XXVIII, N.º 84, Santiago de Chile, septiembre 2000. “La ecuación ‘más privado, menos estatal’: Quienes ganan y quienes pierden. El caso del servicio de transporte público en el Gran Buenos Aires2”, en: Southall, Aidan (1998),

ROCCATAGLIATA, Juan Alberto. Los ferrocarriles en la Argentina. Una reflexión estratégica en el marco de la experiencia internacional. Ed. EUDEBA, 2012.

ROTHBARD, Murray N. Monopolio y Competencia. Revista Libertas 34. Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

ROZEMBERG, Arturo. Ferrocarriles. Temas de explotación ferroviaria. Ed. Dunken, 2010.

SCALABRINI ORTIZ, Raúl. Historia de los ferrocarriles argentinos. Ed. Lancelot, 2006.

SCHWEITZER, Mariana. Presentación de Ponencia: “La gestión de los nuevos proyectos ferroviarios”, en el XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano –CLAPTU-, Bs. As., Asociación Latinoamericana de Transporte Público –

STIGLITZ, JOSEPH E. La economía del sector público, Ed. Antoni Bosch Editor, 2003. ISBN 84-95348-05-5.

STORTONI, Gabriela Andrea. Procedimientos administrativos en materia de transporte ferroviario”, en Pozo Gowland, Hector M.; Halperin, David; Aguilar Valdez, Oscar; Lima, Fernando J. y Canosa, Armando (directores). Procedimiento administrativo. Tomo IV, “Ensayos. Procedimientos Administrativos Especiales”, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2012.

STORTONI, Gabriela Andrea. Los Sistemas de Gestión de los FF.CC. En Argentina y El Sistema Comparado. Consideraciones para la construcción de un sistema eficiente a largo plazo. En Revista de Derecho Administrativo. N° 2007 – 2016. Biblioteca del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

VARIAN, Hal R. Microeconomía Intermedia. Un enfoque actual. (5° Edición). Barcelona. Ed. Antoni Bosch, 1999.

WITKER, J. (2008). Metodología de la Enseñanza del Derecho, Editorial Porrúa, México.

WIRTH, LOUIS. “*The City in Time and Space*”, Cambridge, Cambridge University Press; y *Urbanism as a way of life*, en *The American Journal of Sociology*, Vol.44, Julio 1938.