

Curso:

"Regulación y Control de los Servicios Públicos"

Setiembre/octubre de 2004

Tema:

"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"



Grupo:

Dr. César BEGNOZZI

Ing. Daniel BUSTOS

Arq. Mario ROMERO

Buenos Aires, Noviembre de 2004.



"Regulación y Control de los Servicios Públicos"

Tema:

"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

Introducción:

En el desarrollo del curso se han revisado, entre otros, aspectos tales como el modelo de privatización elegido, los problemas iniciales de su puesta en práctica, algunos resultados de la gestión de las diferentes empresas licenciatarias o concesionarias y las características principales de los procesos de renegociación encaradas por las diferentes administraciones como consecuencia de la necesidad de reformular los contratos debido a que, por diversos motivos, las privatizaciones se caracterizaban por incumplimientos generalizados que tornaban dificultoso alcanzar los objetivos propuestos por el Estado para este proceso.

Es este último tópico el que nos interesa desarrollar, en particular destacando las asimetrías entre las condiciones o exigencias de los contratos originales (nivel tarifario, modalidad de la concesión, riesgo empresario, programa de inversiones, parámetros de calidad, etc.) versus las nuevas condiciones emergentes de los procesos de renegociación, destacando además el estado de incertidumbre que se genera cuando estos procesos, una vez abiertos, no se concluyen o se dilatan indefinidamente.

Desarrollo:

Para el caso del sector ferroviario, primeramente debemos manifestar que el Estado Nacional, en el marco de la Ley N° 23.696, del "Memorándum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria y su Programa Anexo" aprobado por Decreto N° 2740 de fecha 28 de diciembre de 1990; del Decreto N° 1143 del 14 de junio de 1991, y de la Resolución MEyOSP N° 1456 del 13 de noviembre de 1991, convocó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de la Explotación de los Servicios de Transporte Ferroviario de Pasajeros -de Superficie y Subterráneos del AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.



“Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias”

Como consecuencia de este proceso licitatorio se procedió a la adjudicación de los Grupos de Servicios 1 y 2 (ex-Líneas Mitre y Sarmiento) por Decreto N° 730/95, el Grupo de Servicios 3 (ex-Línea Urquiza) por Decreto N° 2.608/93, el Grupo de Servicios 4 (Ex-Línea Roca) por Decreto N° 2.333/94, el Grupo de Servicios 5 (ex-Línea San Martín) por Decreto N° 479/94, el Grupo de Servicios 6 (ex-línea Belgrano Norte) por Decreto N° 430/94, y el Grupo de Servicios 7 (ex-línea Belgrano Sur) por Decreto N° 594/94 que fueron otorgados en concesión a las empresas TRENES DE BUENOS AIRES S.A., METROVIAS S.A.; TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL ROCA S.A., TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL SAN MARTIN S.A., FERROVIAS S.A.C. y TRANSPORTES METROPOLITANOS BELGRANO SUR S.A. respectivamente.

Según Manuel A. Abdala y Pablo T. Spiller en su trabajo “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, el pronóstico para estas concesiones de servicios metropolitanos de pasajeros resultó diferente a la realidad. Para 1994 (con algunas líneas aún operadas por FEMESA) la demanda proyectada agregada excedía en un 35.7 % a la realizada, este porcentaje se reduciría al 13.2 % para 1995 y al 1.5 % para 1996, para pasar a ser negativo (-4.3 %) en 1997.

Las últimas estimaciones tanto del gobierno como de los concesionarios de su tasa de crecimiento excedía al 3.1 % anual que en promedio habían augurado los operadores entre los años 1997 y 2003. Si bien esta situación era relativamente generalizada, era notoriamente el caso para las líneas Mitre (TBA) y Belgrano Norte (Ferroviás), con un error de pronóstico que en 1997 ya superó el 25 %.

Las líneas San Martín (TMS) y Belgrano Sur (TMB), por otra parte, todavía enfrentaban una demanda que resultaba inferior a la prevista en más de un 20 %, aunque también en estos casos la tasa de crecimiento de los últimos años era superior a la prevista.

Esta situación alentó a los concesionarios a perseguir un nuevo acuerdo, que incluiría un paquete con:

- a) un incremento del plazo de concesión,
- b) inversiones adicionales, que por su magnitud no podrían ser amortizadas en los plazos iniciales (como la electrificación de algunos ramales en el Roca y Mitre, el mejoramiento de



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

vías y el reemplazo de material rodante), aunque sin financiación estatal.

En la lógica empresarial, despejada la incertidumbre inicial sobre la respuesta de la demanda a la ampliación de la oferta y la mejora de la calidad, el negocio resultaba atractivo de mantener. Con un plazo suficientemente grande, las inversiones adicionales que permitirían captar esta demanda serían rentables. Por su parte, el gobierno deseaba dar lugar a las inversiones adicionales.

Claramente, esta era la acción ex post eficiente, y había margen para repartir beneficios a las partes, y que todas tuvieran resultados de juego de suma positiva. En este escenario, la política ideal del PEN resulta probablemente coincidente en parte con la de los concesionarios. La SOPyT, y de forma más general por lo menos también el PEN, no perciben completamente los costos de alargar las concesiones, y sí los beneficios de un sistema de transportes exitoso durante su gestión, todavía más si para esto no compite con otros proyectos en la captación de recursos públicos. El agente intertemporal está ausente. En el Reino Unido la ley prohíbe estirar el plazo de concesión.

El obstáculo a la renegociación, no obstante, estaba dado por la rigidez de los términos contractuales iniciales y las asimetrías de información entre empresas y regulador. En los contratos originales los planes básicos de inversión, financiados por el Estado, podían ser modificados (desplazamiento en el tiempo o reasignación de inversiones) tras acuerdo de partes, pero en ningún caso esto debía implicar un incremento del monto total aportado por el Estado. Las inversiones adicionales, por su parte, serían financiadas enteramente por los concesionarios. Y si bien debía resultar claro al tiempo de diseñar el contrato que éstos sólo realizarían las inversiones que les permitieran recuperar las ganancias hasta el término de la concesión, y que esto dejaba abierta la posibilidad de que las inversiones rentables en un plazo mayor no fueran realizadas si se respetaba el contrato inicial, originalmente no se previó método alguno de resolución de esta situación. Pero si los concesionarios financian nuevas inversiones con los beneficios adicionales que realizan por un mayor plazo de concesión obtenido no competitivamente, esto implica que, de hecho, el Estado está financiando parte de la inversión adicional, contradiciendo los términos originales del contrato.



“Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias”

Habiendo transcurrido poco tiempo del comienzo de la gestión privada de los servicios de transporte, el Poder Ejecutivo Nacional, a partir del dictado del Decreto N° 543/97, inició una etapa de renegociación de los contratos originales, cuyos principales objetivos fueron:

- 1) rediseñar los servicios para adecuarlos a las necesidades reales de la demanda;
- 2) reformar el régimen tarifario de manera que facilite prestar más y mejores servicios a precios justos y razonables e incorporar tecnología;
- 3) modificar los programas de inversión para mejorar la cantidad y calidad de los servicios, aumentar el ritmo de ejecución de las obras, adelantarlas y sustituirlas por otras o introducir obras nuevas, conforme exigencias de la demanda;
- 4) proteger adecuadamente los derechos de los usuarios y los intereses públicos comprometidos.

La renegociación se llevó a cabo previa intervención favorable de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones del Honorable Congreso de la Nación, de la SIGEN y habiéndose realizado las Audiencias Públicas correspondientes. El Poder Ejecutivo dictó los Decretos aprobando las diferentes Addendas y lo actuado en cada proceso renegociador, los que fueron publicado en el Boletín Oficial tonel siguiente orden:

Grupos de Servicios 1 y 2 (ex-Líneas Mitre y Sarmiento otorgado por Decreto N° 730/95) addenda modificatoria según Decretos N° 210/99 y N° 104/01, el Grupo de Servicios 3 (ex-Línea Urquiza otorgado por Decreto N° 2.608/93) addenda modificatoria según Decreto 393/99, y el Grupo de Servicios 6 (ex-línea Belgrano Norte otorgado por Decreto N° 430/94) addenda modificatoria según Decreto N° 1417/99.

Las incorporaciones y/o modificaciones que surgieron de las respectivas addendas, como consecuencia de la instancia renegociadora, han presentado similitudes entre las distintas concesiones ferroviarias. Ello puede interpretarse como una consecuencia de un



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

accionar mancomunado, con indudables contenidos lobbistas, llevado a cabo por los responsables de los grupos económicos titulares de las concesiones ferroviarias.

En primer lugar, en dichas addendas se redefinió el alcance de las inversiones contempladas en los contratos originarios, en función de los requerimientos del sistema ferroviario asumiendo también, el Estado Nacional, la obligación de realizar desembolsos destinados a atender el pago de las mismas.

La insuficiencia de recursos fiscales para afrontar la totalidad de los desembolsos comprometidos, sumado a la situación de emergencia económica, que en su momento fuera declarada por la Ley N° 25.344, de la que resultaba imperiosa la necesidad de reducir el gasto público y evitar el incremento del endeudamiento, tornaron a que la posibilidad de proveer al financiamiento y pago de las obras a través de ingresos provenientes de la tarifa se convirtiera en una alternativa a considerar, fundamentándose en razones de equidad intrageneracional, lo cual demanda que sean los beneficiarios directos del servicio quienes participen en la financiación

Así las tarifas fueron incrementadas a través de la Resolución Conjunta N° 1007/00-ME y N° 18/00-MIyV, disponiendo que el incremento aprobado sea destinado a un fondo fiduciario para las mencionadas inversiones.

Por otra parte se destacan las modificaciones introducidas con relación a la ampliación del objeto social contenido originariamente en los contratos de concesión, reconociéndosele la calidad de operador internacional de sistemas de transporte ferroviario de pasajeros, circunstancia que excedía lo previsto por el mencionado Decreto N° 543/97. Ello implicó la posibilidad de prescindir, a partir de determinado lapso de tiempo, de la intervención técnica responsable que implica la actuación de un tercero operador independiente, incidiendo consecuentemente en la estructura de costos oportunamente ofertada.



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

Tal como se había anticipado, la ampliación de los plazos de duración de las concesiones fue otro de los puntos en común que han dejado evidenciado las addendas renegociadoras. La extensión en el tiempo de las concesiones no sólo permitiría un mantenimiento de una explotación rentable (considerando las particularidades de las conductas de los concesionarios en lo que respecta al cumplimiento de determinadas pautas contractuales), sino que también la posibilidad de una mejor amortización de las eventuales inversiones que le correspondieren realizar en el nuevo plazo renegociado. Las características del sistema ferroviario y su estado, en general, bastante deteriorado por la ausencia de un mantenimiento adecuado, implicaron la necesidad de realizar inversiones adicionales que por su magnitud no podrían ser amortizadas en los plazos iniciales.

Otra de las circunstancias que no ha podido resolverse en la instancia renegociadora se relaciona con la figura del silencio positivo, que contemplaban los contratos originales. Éstos preveían, en casos concretos (Inversiones Complementarias), que ante el silencio de la Autoridad de Aplicación se consideraba aprobada la propuesta del concesionario. Ello cobra importancia al tratarse precisamente de planes de inversiones, donde la exigüidad de los términos previstos sumado a la complejidad de la documentación bajo análisis, tornaba riesgoso el hecho de tener que analizar y resolver cuestiones de importancia en esos plazos, pudiendo llegar a verse comprometidos los intereses del Estado.

En algunos casos, como los de Metrovías y TBA, la renegociación implicó también el incremento de los montos indemnizatorios correspondiente por rescate o extinción por incumplimiento del concedente. Puntualmente se incorporan dentro de dichos conceptos que integran este monto indemnizatorio para los supuestos referidos:

- el valor no amortizado de los bienes del Concesionario que hubiere afectado a la concesión, directamente vinculados a la explotación habitual del Grupo de Servicios Concedido,
- el valor de cancelación de los créditos que en cumplimiento de las inversiones programadas hubiere tomado a su cargo,



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

- el rescate de las obligaciones o títulos valores y de los acuerdos celebrados con terceros por hecho o en ocasión de la operación de los servicios, de la ejecución del programa de inversiones o en cumplimiento de la Addenda modificatoria del Contrato.

Como una prueba más de que el programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina, asumió un papel relevante en lo que la concentración económica y en la acumulación y reproducción del capital de un escaso número de grandes actores económicos los estudios especiales elaborados por la AGN dan cuenta de algunos mecanismos usuales de transferencia de ingresos.

Así, bajo la figura de honorarios por asesoramiento técnico que se calculaban como porcentajes directos de los ingresos (hasta el 6,6 %), o bien honorarios por gerenciamiento de los Planes de Inversión (en estos caso 16,15 % para obras de infraestructura y 8 % en inversiones en material rodante), se garantizaban a los accionistas ingresos libres de riesgo como remuneración de su actuación que resultaban considerablemente superiores en muchos casos a la utilidad neta de impuestos que acusaban los balances de las empresas.

Ello se suma a los dividendos que habitualmente se distribuían entre los mismos accionistas, a pesar de registrarse un creciente endeudamiento, según surge de los balances generales de las empresas concesionarias.

En este sentido, viendo también a las addendas como la oportunidad para revertir este esquema de transferencia de ingresos, en las mismas no se ha plasmado ninguna directriz que permitiera acotar o corregir la situación descripta. Por el contrario, como producto de la renegociación se incorporan ingresos a los concesionarios libres de riesgo, tal es el caso de los honorarios por gerenciamiento.

Para tener una idea cabal de la magnitud de lo expresado precedentemente, se reproducen las partes pertinentes de dichos estudios especiales elaborados por la AGN:



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

Metrovías (Línea ex - Urquiza):

"Los accionistas que representan el 100% de las acciones Clase A (B. Roggio e Hijos S.A., Cometrans S.A. y Burlington Northern Railroad Co) han percibido honorarios por asesoramiento técnico en concepto de asistencia en el "desarrollo del plan comercial", de "administración de los programas de inversión" y de "mantenimiento de la red ferroviaria", en virtud de sendos contratos celebrados entre el Concesionario y los mencionados accionistas. Los mismos se calculan como porcentaje sobre los ingresos brutos por la venta de pasajes, representando el 6% hasta el ejercicio 1997 y el 6.6% desde el ejercicio 1998 hasta el 2000, según surge de las Notas a los Estados Contables.

A continuación se resume la relación de los montos percibidos por dicho concepto con los Ingresos por tarifas y la Utilidad:

HONORARIOS PERCIBIDOS POR LOS ACCIONISTAS EN CONCEPTO DE "DESARROLLO DEL PLAN COMERCIAL", "ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE INVERSIONES" Y "MANTENIMIENTO DE LA RED FERROVIARIA"

Concepto	Período	1996	1997	1998	1999	2000
Expresados en \$		6.735.155	6.413.741	8.431.106	10.691.161	10.387.746
Expresados como % de Ingresos por tarifas		6.92 %	5.78 %	6.53 %	7.41 %	6.21 %
Expresados como % de la Utilidad		254 %	245 %	150 %	124 %	69 %

TMR (Línea ex - Roca):

Relación Dividendos / Resultados Obtenidos

Entre 1996 y 1998 el concesionario distribuyó entre sus accionistas gran parte de las ganancias obtenidas, a pesar de ir registrando un constante crecimiento en su nivel de endeudamiento. En el siguiente cuadro se resume el comportamiento de la variable Dividendos distribuidos en los años en que se verificaron, y su relación con los Resultados que posibilitaron dicha distribución, es decir los correspondientes al ejercicio anterior en cada caso.



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dividendos	0	1.800.000	900.000	2.000.000	0	0	0	Sin datos
Resultados Ejercicio Anterior	N/A	3.075.039	1.557.071	2.550.661	340.394	(1.609.029)	(875.138)	(5.354.598)
Relación %	N/A	58,5 %	57,8 %	78,41 %	0	0	0	0

TBA (Líneas ex - Mitre y Sarmiento):

Los pagos efectuados a los accionistas en concepto de "Honorarios por Asesoramiento Técnico para la preparación, análisis y estudio del Plan de Inversiones y del Material Rodante" y "Honorarios por asesoramiento técnico puesta en marcha", para el período 1995-1999, resultan muy superiores a la utilidad neta de impuestos que surge de los balances de la empresa para el mismo período, importando ello un ingreso libre de riesgos para los mismos mientras que para el Concesionario forman parte del costo de explotación. Si se agregan ambos conceptos y se expresan como porcentaje del Patrimonio Neto, se obtienen los resultados que se exponen a continuación:

PAGOS A ACCIONISTAS EN CONCEPTO DE "HONORARIOS POR ASESORAMIENTO TÉCNICO PARA LA PREPARACIÓN, ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL PLAN DE INVERSIONES Y DEL MATERIAL RODANTE" Y BENEFICIOS NETO DE IMPUESTOS DEL CONCESIONARIO COMO PORCENTAJE DEL PATRIMONIO NETO

1995	1996	1997	1998	1999
7.52%	72.13%	48.87%	40.98%	12.14%

RELACIÓN ENTRE UTILIDAD Y PAGOS A ACCIONISTAS EN CONCEPTO DE "HONORARIOS POR ASESORAMIENTO TÉCNICO PARA LA PREPARACIÓN, ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL PLAN DE INVERSIONES Y DEL MATERIAL RODANTE" Y "HONORARIOS POR ASESORAMIENTO TÉCNICO PUESTA EN MARCHA".

Accionista:	1995	1996	1997	1998	1999
Cometrans S.A.	964.634.-	1.797.167.-	2.052.491.-	2.624.376.-	2.358.631.-
Burlington North	2.269.434.-	3.859.938.-	4.408.583.-	4.834.843.-	2.590.963.-
Motive Power	241.158.-	449.297.-	478.965.-	417.937.-	--0--
TOTAL(1)	3.475.226.-	6.106.402.-	6.940.039.-	7.877.156.-	4.959.594.-
Utilidad del Balance (2)	(2.283.786.-)	7.358.376.-	6.984.604.-	6.573.625.-	(282.491.-)
Relación (1)/(2)	--	83 %	99 %	119 %	--



“Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias”

Otra constante que se ha verificado está relacionada con el sistema de selección y contratación de proveedores y contratistas para realizar las inversiones.

En este sentido, se prevé una mínima participación del órgano de control, obviando la intervención en aspectos sustanciales tales como la selección y precalificación de los oferentes, e incorporando instancias de aplicación del silencio positivo en momentos clave del proceso de contratación.

Lo expuesto cobra notoriedad al tratarse de concesiones de servicios públicos, cuyos planes de inversiones se financiarían fundamentalmente con fondos provenientes de incrementos tarifarios, donde debieran asegurarse transparencia y eficiencia en la gestión de contrataciones, de modo tal que redunden en una minimización de costos en beneficio de los usuarios.

Conclusión:

El proceso de renegociación de los contratos de concesión se inició en 1997, habiendo transcurrido poco tiempo del comienzo de la gestión privada de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y de carga, y fue dirigido por la Secretaría de Transporte de la Nación.

Las renegociaciones contractuales iniciadas pusieron de manifiesto la decisión política de privilegiar la “seguridad jurídica” de los contratos por encima de toda otra cuestión garantizando las rentas de los concesionarios (con la premisa de “la necesidad de mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera”), sin ponderar adecuadamente aspectos tan importantes como la acumulación de importantes incumplimientos contractuales que configuraban una situación que posibilitaba la rescisión de los contratos (en especial, en el servicio de transporte de pasajeros), y el fuerte impacto en la calidad de prestación del servicio con el correspondiente perjuicio para los usuarios.



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

En general, los principales cambios operados consistieron en un sustancial incremento de las tarifas, la extensión de la duración de las concesiones y la reprogramación de las obras obligatorias a financiarse, en adelante, por los incrementos de tarifas acordados.

En resumen, de las principales características de este proceso de privatización (sin marco regulatorio específico aprobado por ley y signado por su escasa transparencia), se destacan: la inacción de las diferentes administraciones frente a los numerosos incumplimientos contractuales de los concesionarios y la modificación de cuestiones de suma importancia tales como el alargamiento del plazo de las concesiones, la redeterminación de los niveles tarifarios y de los programas de inversión; elementos todos, que modificaron notablemente las bases del llamado a concurso internacional original.

Al momento de iniciado el proceso de revisión contractual, el sistema presentaba un notable deterioro materializado por el mal estado del material rodante (locomotoras y coches), el preocupante estado de la infraestructura (estaciones y en especial las vías); la caída en la calidad de prestación del servicio (cumplimiento, frecuencia, puntualidad y composición de las formaciones de los servicios programados) que trajo aparejado una fuerte disminución de la cantidad de pasajeros transportados, la acumulación de significativos incumplimientos en materia de inversiones, consistentes en el escaso grado de avance de las obras programadas y el notable déficit de mantenimiento de la mayoría de las líneas concesionadas, situación que afectaba la seguridad operativa del sistema produciendo, además, una sensible disminución de las velocidades seguras de circulación. En este punto debe resaltarse, que uno de los argumentos centrales que justificaron la privatización de la empresa Ferrocarriles Argentinos era que con la explotación privada del servicio se lograría modernizar la red ferroviaria nacional.

Por su parte el Estado Nacional registraba atrasos en los pagos de los subsidios a las concesionarias, agravando la relación contractual y empujando al sistema a un virtual "estado de colapso", al que se llega, sin duda, por los importantes incumplimientos ya reseñados y, de una u otra forma, convalidados por el poder concedente.

Durante la etapa de renegociación iniciada en la Administración Duhalde, el gobierno, lejos de ponderar los numerosos antecedentes que posibilitarían la rescisión de los contratos,



“Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias”

garantizó a los concesionarios condiciones ventajosas sin riesgo empresario y que significaron la condonación de penalidades por incumplimientos, el incremento de los subsidios estatales (el Estado se había propuesto para esta privatización la necesidad de reducir las erogaciones públicas hacia el sector), la introducción de mecanismos de indexación automática de los ingresos de las empresas, la disminución de los compromisos de inversión, etc.

Párrafo aparte merece la participación del Órgano de Control (CNRT), quién no ha ejercido en forma adecuada y sistemática sus funciones asignadas, situación que se refleja a lo largo de los años en los distintos informes de auditoría producidos por la AGN sobre este sector del transporte.

En este sentido cabe agregar lo expresado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas en su trabajo relacionado con “El diseño y la autonomía de los entes reguladores”, donde se concluye que, considerando el futuro de la regulación y la evolución deseable posible, es particularmente relevante determinar la forma en que se atenderán los requerimientos de la Constitución Nacional de 1994, la que establece en su artículo 42 que las autoridades proveerán “...a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales...” y “...al de calidad y eficiencia de los servicios públicos...”, y que “...la legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios de las provincias interesadas, en los organismos de control...”.

En concordancia con lo expuesto, las pautas que se consideran más relevantes son las siguientes:

- Seguridad jurídica: la necesidad de establecer los marcos regulatorios por medio de la sanción de una ley que incluya el diseño institucional adoptado para esa regulación.
- Participación de los usuarios: en esta materia debe recordarse que varios entes han constituido la “audiencia pública” como mecanismo de participación, cuya implementación igualmente puede ser objeto de perfeccionamiento por medio de la



“Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias”

asistencia profesional a grupos de defensa del consumidor y del establecimiento de límites a la duplicación excesiva de participaciones activas en la misma.

- Participación del Estado: se considerará que la participación de los Estados provinciales en los órganos de regulación debe ser indirecta, adoptando la forma de consejos consultivos o comisiones asesoras, de forma tal de acercar la opinión de los involucrados sin generar problemas de interferencia política en las decisiones regulatorias o conflictos evidentes del tipo “principal-agente”.
- Órganos de decisión: el número de integrantes debe ser reducido para no magnificar los problemas de coordinación, y es recomendable la incumbencia directa en las tareas de regulación y no ejercer la función como un “director” que considera lo adecuado por los ejecutivos de nivel superior en reuniones periódicas.
- Independencia: es recomendable que los directivos de los entes sean seleccionados por concurso público (a propuesta del Poder Ejecutivo y con acuerdo del Poder Legislativo) y gocen de estabilidad total (similar al Poder Judicial) en sus cargos para asegurar su permanencia y no sujeción a los cambios de gobierno. También es importante asegurar el financiamiento de los entes y la imposibilidad del poder político de actuar limitando directa o indirectamente esos recursos.
- Estabilidad institucional.
- Instituciones vs. Procesos: una recomendación importante es la de prestar debida atención a la diferenciación de los aspectos referidos al diseño de las instituciones y de los mecanismos de regulación, de aquellos aspectos referidos a la aplicación de estos mecanismos o al desarrollo o implementación de las instituciones.

Por otra parte, respecto de las renegociaciones contractuales, sería oportuno establecer un mecanismo que restrinja (aunque no elimine) su práctica, por ejemplo, estableciendo un procedimiento administrativo que incluya la participación de distintos representantes institucionales (Congreso, Defensor del Pueblo, PEN, Ente, Audiencia pública, etc.) como forma de hacer más creíbles los términos contractuales y las ofertas en las licitaciones, particularmente deseable a la luz de la proliferación de renegociaciones que se observa al presente.



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

Asimismo, teniendo en cuenta el proceso de renegociaciones contractuales encaradas por el Estado Nacional, sería necesario que los actores involucrados en el sistema ferroviario de transporte de pasajeros del AMBA (Concedente, Órgano de Control y Concesionario), asuman plenamente los roles que les competen, a fin de que la situación deficitaria que llevó a la declaración de la emergencia ferroviaria no se transforme en irreversible.

Finalmente, resulta procedente señalar la necesidad que el Estado Nacional, a la luz de la Ley N° 25.561, que en el artículo 9° lo autorizó a renegociar los Contratos de Concesión de Servicios Públicos, fije pautas a tomar en consideración en dicho proceso, incluyéndose entre ellas: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

Buenos Aires, Noviembre de 2004.

Dr. César BEGNOZZI

Ing. Daniel BUSTOS

Arq. Mario ROMERO



Bibliografía Consultada:

Instituciones, Contrato y Regulación en la Argentina. *Manuel A. Abdala/Pablo T. Spiller.* Temas Grupo Editorial SRL., 1999.

Crónicas de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. *Daniel Aspiazu/Martín Schorr.* IDEP-Siglo veintiuno editores Argentina-FLACSO, 2003.

El diseño y la autonomía de los entes reguladores. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)

Examen especial de los resultados económicos obtenidos de la aplicación del Contrato de Concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros celebrado con METROVIAS S.A. (de Superficie y Subterráneos), del grado de cumplimiento del mismo y de los contenidos propuestos en la renegociación para su modificación. *Auditoría General de la Nación, 2002.*

Examen especial de los resultados económicos obtenidos de la aplicación del Contrato de Concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros celebrado con Trenes de Buenos Aires S.A. (ex líneas Mitre y Sarmiento), del grado de cumplimiento del mismo y de los contenidos propuestos en la renegociación para su modificación. *Auditoría General de la Nación, 2002*

Examen especial de los resultados económicos obtenidos de la aplicación del Contrato de Concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros celebrado con TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL ROCA S.A. (T.M.R.S.A.), del grado de cumplimiento del mismo y de los contenidos propuestos en la renegociación para su modificación. *Auditoría General de la Nación, 2003.*



"Aspectos relacionados al Proceso de Renegociación de los Contratos en las Concesiones Ferroviarias"

Las Privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social. *Daniel Aspiazu.* Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP, 2002

La regulación de servicios públicos privatizados: algunos lineamientos para la construcción de una nueva agenda. *Andrea López.*