

**SISTEMA FERROVIARIO DE PASAJEROS DEL AMBA Y CABA:  
UN APORTE ORIENTADO HACIA SU REGULACIÓN EFICIENTE**

**A la memoria de miles de muertos y lesionados por el sistema ferroviario..**

**A sus inocentes usuarios..**

**A los que aman la responsabilidad, el profesionalismo y el progreso..**

**A los que creen en el Bien Común..**

## **RESUMEN DE LA TESIS**

Título: Sistema Ferroviario de Pasajeros del AMBA y la CABA: una aporte orientado hacia su regulación eficiente.

Nombre del candidato: SERGIO IDOYAGA.

Año de graduación: 1996

Nombre del Director de Tesis: Dr. Gabriel BOUZAT

Resumen Ejecutivo (150 palabras)

El presente trabajo procura, a partir del abordaje propio del Análisis Económico del Derecho, indagar en las características y evolución del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA y la CABA, demostrando –a través de la normativa vigente, información financiera y contabilidad de las empresas- cómo en función de la estructuración de un débil y precario modelo regulatorio, el Estado fue cediendo la posición dominante y el control del “mercado”.

Esta situación no sólo permitió que el subsidio estatal creciera exponencialmente sin que ello redundara en una mejora en la calidad del servicio, sino que permitió que los concesionarios/permisionarios capturarán ingresos públicos para otros negocios.

En este marco, se aportan propuestas tendientes a la regulación eficiente del sistema y la recuperación por parte del Estado de las facultades de planificación estratégica que nunca debió resignar, imprescindibles para acabar con esta maquinaria vetusta y mortífera que detiene la tan necesaria modernización.

## TABLA DE CONTENIDOS

A la memoria de millones de muertos y lesionados por el sistema ferroviario.....	ii
A sus inocentes usuarios.....	ii
A los que aman la responsabilidad, el profesionalismo y el progreso.....	ii
A los que creen en el Bien Común.....	ii
RESUMEN DE LA TESIS .....	iii
LISTA DE TABLAS .....	vi
LISTA DE FIGURAS.....	vii
I. Introducción.....	1
II. Marco teórico .....	6
II.1. Teoría de los Servicios públicos.....	6
II.2. Las fallas del mercado y la teoría de la regulación económica.....	10
II.3. Eficiencia asignativa y equidad.....	12
II.4. Formas de regulación.....	15
III. Estructura, normativa legal, reglamentaria y contractual de la red ferroviaria de pasajeros de la CABA y el AMBA.....	21
III. 1. La privatización de los ferrocarriles.....	22
III. 2. Breve caracterización de la red ferroviaria del AMBA y CABA: infraestructura, material rodante, y pasajeros transportados.....	31
III.2.1. Red de superficie.....	31
III.2.2. Subte y Premetro.....	35
III.3. Evolución de las concesiones.....	43
III.3.1. Red de superficie.....	43
III.3.2. El monopolio estatal del AMBA “manejado, dirigido y controlado” por un oligopolio/oligopsodio privado.....	58
III. 3. 3. Subte y Premetro.....	61
IV. Los subsidios y la captura de los ingresos públicos.....	67
IV.1. Los balances de las empresas concesionarias/permisionarias.....	72
IV.1.1. Líneas Mitre-Sarmiento.....	72
IV.1.2. Línea Belgrano Norte.....	74
IV. 1.3. Subte, Premetro y Línea Urquiza.....	75
IV. 1.4. Línea Roca.....	81
IV. 1.5. Línea San Martín.....	81
IV. 1.6. Línea Belgrano Sur.....	82
IV.2. Integración vertical de las 2 empresas concesionarias/permisionarias sujetas a control común de los dos grupos para realizar obras, servicios u provisiones.....	83
IV. 2.1. La política de personal del oligopolio: paga la concesión o el permiso y se lo utiliza para otros negocios de empresas sujetas a control común.....	83
IV.2.2. La captura de ingresos vía “contratistas” sujetos al control común y los negocios “colaterales”.....	86
IV.2.3. Inversiones y mantenimiento: el bloqueo a todo atisbo de competencia.....	91

IV.2.4. La (mala) calidad del servicio.....	98
IV.2.5. Renegociaciones nunca concretadas.....	98
IV.2.6. Los grupos consiguen consolidar el oligopolio y el oligopsodio. Ningún actor del sistema ferroviario hizo que surta plenos efectos la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario. ....	100
IV.2.7. El subsidio las mantiene líquidas, aunque las empresas se declaran insolventes.....	102
V. Regulación por tasa de retorno: una demostración empírica .....	104
V.1. Comportamiento de la firma no regulada .....	106
V.2. Comportamiento de la firma regulada .....	110
V.3. Demostración empírica: condiciones necesarias.....	114
V.4. Planteo del Caso Metrovías.....	115
VI. Conclusiones y propuestas preliminares.....	120
VI.1. La ley 4472, ¿cambio de paradigma? .....	122
VI.2. Una oportunidad perdida. ....	124
VI.3. Problemas estructurales de las concesiones.....	126
BIBLIOGRAFÍA .....	131
APÉNDICE.....	136
CURRICULUM VITAE.....	146

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Concesiones otorgadas según grupo empresario .....	30
Tabla 2: Evolución del Sistema Ferroviario de AMBA. 2011-2016. ....	40
Tabla 3: Evolución del Subterráneo de CABA. 2011-2016. ....	40
Tabla 4: Sinalagma contractual de los Acuerdos de Gerenciamiento Operativo de Emergencia. ....	53
Tabla 5: Líneas y operadores. 1994-2015.....	58
Tabla 6: Ingresos de la empresa Metrovías S.A. 2010, 2011 y 2012. ....	79
Tabla 7: Ingresos e incidencia en las líneas de subterráneos y Premetro .....	80
Tabla 10: Variación de fondos correspondientes a la empresa Metrovías. 2012-2013. .....	125

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Infraestructura ferroviaria. 2017.....	31
Figura 2: Material rodante de la red de superficie. 2017. ....	33
Figura 3: Pasajeros pagos anuales transportados en red de superficie. 2016. (en millones) .....	34
Figura 4: Pasajeros pagos anuales transportados en red de subterráneo. 2016. (en millones) .....	36
Figura 5: Gestión del servicio ferroviario del AMBA, 1991-2019.....	41
Figura 6: Gestión del servicio de subterráneo de CABA. 1990-2019. ....	66
Figura 7: Financiamiento de los FFCC metropolitanos. 2003-2012 (en millones de pesos). ....	83
Figura 8: Distribución de los subsidios en el sector ferroviario. 2012. ....	84
Figura 9: Porcentaje destinado a salarios por líneas y operadores. 2012.....	84
Figura 10: Isobeneficio con isocuantra y expansion path .....	107
Figura 11: Colina de beneficios (profit hill) .....	108
Figura 12: Mapa topológico de la colina de beneficios .....	109
Figura 13: Plano de restricción. ....	110
Figura 14: Plano de restricción con colina de beneficios. ....	111
Figura 15: Topografía de los beneficios cortada por el plano de restricción.....	112
Figura 16 Comportamiento de Metrovías como firma regulada.....	117
Figura 17 Combinación subóptima de K y L en el caso Metrovías.....	118

## **I. Introducción**

El último siglo se caracterizó por un crecimiento sin precedentes en la historia de las ciudades. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, entre 1950 y 2018 la población urbana en todo el mundo pasó de 751 millones a 4.200 millones (ONU, 2018). En la actualidad el 55% de la población mundial reside en ciudades y según las proyecciones del organismo, hacia 2050 rondaría el 68%.

En este marco, hoy las ciudades se han expandido no solo en el plano vertical sino también desbordando los límites políticos, configurando nuevas grandes urbes: las áreas metropolitanas. Esta nueva configuración distrital representa una nueva realidad marcada por un conjunto de ciudades nucleadas en torno a grandes centros urbanos con características demográficas, económicas y/o productivas similares que las diferencian del resto de los distritos.

Según el Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, ONU-Hábitat (2016), las áreas metropolitanas concentran hoy el 41% de la población urbana mundial y contribuyen a la riqueza de los países en un 60% del PBI global, aproximadamente. Para el año 2030, se prevé que 2.700 millones de habitantes, es decir el 55% de la población urbana, se concentre en las áreas metropolitanas de 500.000 habitantes o más.

Asimismo, y en apenas 30 años, entre 1975 y 2015, la cantidad de áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes pasó de 491 a 1.039, es decir que se ha más que duplicado. Esta dinámica de crecimiento metropolitano no se explica sino considerando el rol desempeñado por la expansión de la infraestructura del transporte urbano (Aparicio, 2010), factor que garantizó el denominado efecto “*Urban Sprawl*” o desplazamiento desde el centro de la ciudad hacia las zonas rurales, urbanizándolas y transformándolas en lo que actualmente se identifica como suburbios o conurbano (Geddes, 1915). Este

proceso es sin lugar a dudas constitutivo de las áreas metropolitanas o de la metropolización de las ciudades (Montejano Escamilla, 2013).

Si bien el desarrollo de modernos medios de transporte masivos – o *mass transit*- a lo largo de la primera mitad del siglo XX –primero con los medios guiados, es decir ferrocarriles y tranvías, y posteriormente con los automotores, es decir autobuses, automóviles particulares y motocicletas- fue el estímulo inicial de la reurbanización en torno a ciudades previamente existentes (Kralich, 2016), una apropiada infraestructura de transporte no sólo es indisociable del necesario desplazamiento cotidiano (García, 2010) sino una condición necesaria -aunque no suficiente- para el crecimiento económico.

Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), dentro del conjunto de infraestructuras, las vinculadas al transporte adquieren un carácter central para incentivar el desarrollo económico y social porque permiten el desplazamiento de personas y mercancías. De este modo, la posibilidad de trasladarse, promueve el comercio y contribuye a mejorar los estándares de la vida de la población, acercándolos a la asistencia sanitaria (hospitales, centros de salud, etc.), la educación (universidades, escuelas, institutos, etc.), los servicios sociales y los mercados.

El Área Metropolitana de Buenos Aires, conocida por su sigla AMBA, es la zona geográfica compuesta por 40 grandes centros urbanos (municipios de la Provincia de Buenos Aires) ubicados en torno a la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>. Con una superficie

---

<sup>1</sup> El AMBA comprende a la Ciudad de Buenos Aires y 40 municipios circundantes: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

total de 13.285 km<sup>2</sup> (el 0,4% del total nacional), comprende –según el Censo Nacional 2010- a casi quince millones de personas, lo que implica el 37% de la población del país.

Bajo este paradigma de crecimiento exponencial de las ciudades a nivel mundial y el AMBA/CABA, como correlato local, “la concentración demográfica intensifica y complejiza las demandas, en especial las de transporte” (Kralich, 1998). Demandas de cuya satisfacción depende hoy, en buena medida, la calidad de vida urbana.

El AMBA/CABA, que ya configura una de las cinco megaciudades del mundo, representa el área geográfica con mayor circulación de personas del país. En ese marco, y según los últimos datos disponibles de la CNRT, 1.239.000 pasajeros se transportan a diario en las 7 líneas ferroviarias de pasajeros y 1.254.000 hacen lo propio utilizando la Red de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires (CNRT, 2017).

Entre 2003 y 2013, el sistema de transporte público de pasajeros metropolitanos sumó cerca de un millón de pasajeros por día; el automóvil particular pasó de explicar menos de la mitad a cerca del 60% de los viajes, y el tráfico en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) creció más de 80% (Szenkman, 2015).

Las estadísticas dan cuenta de que, con el paso del tiempo, una mala planificación del transporte ha favorecido un creciente proceso de motorización, que anticipa que los problemas de embotellamientos, colapsos y consecuentes siniestros viales serán aún más frecuentes. Los vehículos particulares consumen por persona transportada al menos quince veces más espacio vial que los colectivos y hasta cincuenta veces más que en los modos guiados como el ferrocarril.

Este proceso convive con un sistema de transporte público que desde hace años viene atravesando serias dificultades y que hace que los usuarios demanden sin éxito una mejor calidad de servicios, viéndose forzados a volcarse -según sus posibilidades- a

otras opciones de movilidad menos eficientes como la combi, el automóvil particular, remís o taxi.

En este marco, el presente trabajo se propone abordar las características y la evolución del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA/CABA) en la historia reciente, es decir, una prestación esencial que cubre necesidades públicas de transporte. Tanto los bienes de dominio público, como los fondos públicos y el servicio público ferroviario de pasajeros configuran un monopolio estatal que resulta ser de competencia exclusiva del Estado Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el caso del Subte. Sin embargo, como procuraremos demostrar, en función de la estructuración del débil y precario modelo regulatorio establecido en las últimas dos décadas, el Estado fue cediendo la posición dominante y el control de un “mercado” -horizontalmente en la operación y verticalmente en las obras, servicios y suministros- a determinados grupos económicos. Como se demostrará a lo largo del presente trabajo, mientras el subsidio estatal al sector ferroviario creció exponencialmente y se congelaron las inversiones, ello no sólo no redundó en una mejora en términos de eficiencia y calidad del servicio, sino que permitió que los concesionarios y/o permisionarios capturarán ingresos públicos, para con ellos desarrollar y operar otros negocios y empresas que terminan siendo de alguna manera “subsidiadas” por los contribuyentes vía la concesión o permiso.

A tal efecto se hará un breve repaso histórico del proceso de privatización y concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA/CABA, de la evolución de los contratos respectivos, los cambios en las modalidades prestacionales, y la evolución de los rasgos y formas institucionales en que se concreta la regulación, entre otros aspectos centrales que nos permitirán demostrar que la evolución del servicio público ferroviario de pasajeros no respondió a una dirección estratégica por parte del Estado (Jolonch

Palau, 2013), y que la combinación entre las características monopólicas de los mercados, ausencia de riesgo empresario y una “débil” regulación, terminaron afectando de manera directa la eficiencia, la calidad y la seguridad del servicio.

Por último, se abordarán los desafíos que constituye repensar la institucionalidad regulatoria del sistema ferroviario de pasajeros en la búsqueda de una adecuada regulación de tarifas, de calidad y de inversiones que promueva la eficiencia y la equidad.

## **II. Marco teórico**

El presente trabajo está inserto en el abordaje propuesto por el Análisis Económico del Derecho -*Economic Analysis of Law*- o según su sigla “AED”, cuyos postulados se proponen indagar en la relación que se produce entre la implementación de la legislación y su impacto económico (Bejarano, 1999).

Como señala Bejarano, “los instrumentos de la economía permiten pronosticar los efectos de las políticas sobre la eficiencia”. En este sentido, el Análisis Económico del Derecho permite de alguna manera anticipar el rendimiento que se obtendrá tras la aplicación de las leyes, consideradas éstas como “incentivos para el cambio del comportamiento de los individuos y como instrumento para el logro de los objetivos de las políticas públicas (eficiencia y distribución)” (1999).

### **II.1. Teoría de los Servicios públicos**

El concepto de servicio público tiene reconocimiento en nuestro marco constitucional, tanto como técnica de intervención en la economía, en el sistema de potestades estatales (arts. 42, 75, incisos 13, 14, 18 y 23), y como derecho social y garantía sustancial reconocida en el sistema de derechos y garantías constitucionales (arts. 41, 42 y 43 y 75, inc. 22) a favor de los ciudadanos en su calidad de usuarios.

De lo señalado se desprende entonces que la regulación de los servicios públicos consiste no sólo en asegurar los principios de información y de agencia dentro de la economía del sector público (y la competencia de las actividades verticales que atraviesan el mercado horizontal intervenido con la técnica del servicio público) sino también en garantizar la protección de los derechos de los usuarios, especialmente ante la existencia de monopolios legales.

En este marco, la concepción "funcional" de los servicios públicos, también denominada "sustancial" o "material", los define "en mérito a la índole de la necesidad" que por ese medio o con esa actividad se satisfaga", independientemente de quién lo preste o lo realice. Consecuentemente habrá servicio público "tanto en el supuesto de que lo preste o realice la Administración Pública -directa o indirectamente-, como en el caso de que lo presten los particulares o administrados, siempre y cuando la respectiva "necesidad" que así se satisfaga reúna determinados caracteres" (Marienhof, 1998). En cuanto a los "caracteres" del servicio público, la doctrina reconoce los siguientes: continuidad; regularidad; uniformidad; generalidad, y obligatoriedad (Marienhof, 1998; Gordillo, 1998; Cassagne, 2006).

De allí se desprende la caracterización de los denominados servicios públicos "propios", es decir los prestados directamente por el Estado o indirectamente por éste a través de concesionarios, en función de una decisión tendiente a satisfacer una "necesidad" o interés general. Si dicha solución adoptada por la Administración "implica un acto jurídico (legislativo o administrativo), en cuyo caso trataríase de un servicio público formal" (Marienhof, 1998).

Los servicios públicos "propios", es decir aquellos que el Estado presta indirectamente a través de particulares, pueden plasmarse de diversas maneras. La principal forma de hacerlo, es la denominada "concesión de servicio público", que constituye una modalidad por la que "el Estado satisface necesidades generales valiéndose para ello de la colaboración de los administrados" (Marienhof, 1998).

En concreto, la mayoría de la doctrina –y la jurisprudencia- coinciden en afirmar que la "concesión" de servicio público es "el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona -individual o jurídica, privada o pública-, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público; dicha persona, llamada

"concesionario", actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez". (Marienhof, 1998).

En consideración de la naturaleza del derecho que rige esta relación entre el Estado y el concesionario, se reconoce que "la concesión de servicio público es un contrato administrativo por razón de su "objeto" (...). En consecuencia, esas relaciones se rigen por el derecho público, administrativo en la especie" (Marienhof, 1998).

Si bien no es la regla, es técnicamente posible que la prestación de un servicio público no se efectúe en mérito de una "concesión" sino que se materialice en virtud de un "permiso". Sin embargo, y como bien señala Marienhof ello sería –como mínimo– "raro", dado "el débil contenido jurídico del permiso, que hace difícil o muy aleatorio que en base a éste se organice una empresa y se inviertan capitales" (Marienhof, 1998). Mientras la concesión, que se plasma en un contrato administrativo, es eminentemente un acto bilateral que genera derechos y obligaciones para ambas partes, el permiso, es un acto unilateral de la administración, aún en los casos que sea dictado a instancia del interesado y, dada su precariedad o endeblez, puede ser revocado unilateralmente.

Dicha distinción remite a la consideración respecto a la determinación de los tiempos de duración de una concesión. En materia de concesiones sólo se admiten dos criterios posibles: perpetuidad y plazo fijo (o temporario). Como señala Marienhoff, el criterio del "tiempo indeterminado", o "sin plazo", no corresponde en materia de concesiones, ya que es propio del "permiso". Dicho de otra forma, "una concesión sin plazo, por tiempo indeterminado, no es tal concesión sino un mero permiso, revocable en cualquier momento". Quien se vincule a la Administración Pública sobre bases tan

precarias o endeble, no podrá quejarse después de las graves consecuencias que deriven de ello (Marienhof, 1998).

Si bien la regla constitucional es la libre competencia con base en la libertad de comercio, puede ocurrir que la solución de monopolio natural sea –como se verá más adelante- la solución socialmente preferible. En estos casos en los que no se ha podido evitar el monopolio o bien se lo ha creado expresamente, y aún teniendo en cuenta siempre que el servicio público no supone en esencia la existencia de un monopolio (Marienhof, 1998), “la necesidad de regulación fuerte e intensa de un régimen de derecho público es indispensable para que el monopolio no perjudique los derechos e intereses que enumera el art. 42 de la Constitución nacional” (Gordillo, 1998).

A la luz de este criterio restrictivo en relación a los monopolios, la Constitución Nacional encomienda expresamente a las autoridades, tanto legislativas como administrativas y en su defecto judiciales, que controlen los monopolios naturales o legales, en particular estableciendo el deber de proveer al control de la calidad y eficiencia de los mismos en defensa de los intereses del usuario y del consumidor (art. 42, segundo párrafo).

Además, establece que la legislación deberá establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control (art. 42, tercer párrafo).

Estos criterios sobre los servicios públicos plasmados en el artículo 42 de la Constitución Nacional se deben interpretar en forma armónica y coherente tanto con las normas constitucionales tuitivas de otros derechos (por ejemplo, trabajar, comerciar, ejercer industria lícita); como con otras normas constitucionales atributivas de potestades generales para la búsqueda de la prosperidad general, como son, por

ejemplo, el proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, la productividad de la economía, entre otras (artículo 75, inciso 19).

Por último, también son de aplicación a los servicios públicos el resto de las previsiones constitucionales del artículo 42 de la Constitución que reconocen a los usuarios, en el contexto de las relaciones de consumo, el derecho a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno (Comadira, 2005).

## **II.2. Las fallas del mercado y la teoría de la regulación económica.**

La teoría de la regulación económica de los servicios públicos parte del reconocimiento de que la intervención del Estado es necesaria para resolver (o atenuar) las denominadas “fallas del mercado” que la bibliografía suele agrupar genéricamente en tres: 1) los monopolios; 2) la asimetría de información; y 3) la existencia de externalidades.

En relación a los monopolios, la distinción fundamental que ha postulado la ciencia económica es la que distingue los monopolios “naturales” y “legales”.

Los monopolios naturales determinan la configuración legal que presentará la regulación de la actividad: la única decisión a tomarse en este caso es si el “monopolio” será público o privado. Por el contrario, los monopolios “legales” entrañan una concreta decisión estatal que, al configurar la regulación de la actividad, se inclina por el modelo de oferta única, pero sin que esto venga determinado por un condicionamiento de índole económico o técnico.

Debe señalarse en este punto que el artículo 42 de la Constitución nacional, en este sentido, un principio: allí donde no exista una situación asimilable al monopolio “natural”, deberá optarse por esquemas prestacionales dominados por la idea de competencia. Es decir, establece un criterio restrictivo respecto al establecimiento de

monopolios “legales”. En cualquiera de los casos, el régimen jurídico del servicio público económico deberá cumplir el mismo fin tuitivo que lo justifica: hacer efectivos los derechos y garantías, individuales y colectivos, de los usuarios.

El segundo elemento central para justificar la actividad regulatoria radica en las asimetrías de información entre el regulador y la empresa regulada. Es razonable asumir que el monopolista estará mejor informado que cualquier otro agente acerca de la tecnología que utiliza y, por lo tanto, de la estructura de costos relevante para la toma de decisiones.

Y, por último, las externalidades refieren a interacciones no valoradas en el mercado, en virtud de las cuales la producción o el consumo se ven encarecidos (externalidad negativa) o abaratados (externalidad positiva).

En este marco, la economía del bienestar entiende que es posible alcanzar una asignación eficiente en el sentido de Pareto si los mercados son perfectamente competitivos, es decir, una situación en que la ausencia de rendimientos crecientes a escala no torna necesaria una solución monopólica, ni existen externalidades o fallos de información.

Por ello, y en tanto estas “fallas” conspiran contra las posibilidades de alcanzar una “situación eficiente de Pareto”, la intervención es necesaria para asegurar que la búsqueda de ganancias empresarias no entre en conflicto con el bienestar social.

De esta forma, y como sostiene el trabajo clásico de Keneth Train, la regulación reemplaza la “mano invisible” de la competencia con la intervención directa, que operaría como una suerte de “mano visible”, por decirlo de alguna manera (Train, 1991). La regulación es, en este marco, una especie de “sustituto imperfecto de la competencia” (Chisari y Ferro, 2011).

### **II.3. Eficiencia asignativa y equidad.**

La finalidad esencial de la regulación estatal radica entonces en el intento de replicar el resultado fundamental que se obtiene bajo una competencia perfecta (v.gr., sin fallas del mercado): una situación en que la maximización del superávit de los consumidores es compatible con la maximización del superávit de los productores, aquello que Train denomina el “superávit total”.

En términos de Aristóteles, la legalidad puede tornarse –o generar aristas- injusta en la práctica. La distinción entre la equidad –o lo justo-, correspondiente a la esfera de la ley, y lo equitativo, propio de la distribución circunstancial, es manifestado por Aristóteles de la siguiente manera: “La dificultad la produce el que lo equitativo es justo, pero no es la justicia legal, sino una rectificación de la justicia legal. La razón es que la ley es toda general, y en algunos casos no es posible hablar correctamente en general.”

Cualquier marco legal, siendo -siguiendo a Aristóteles- una regulación general, puede entonces estar sujeto a necesarias rectificaciones “de lo que falta”, y en definitiva impactará en el desenvolvimiento cotidiano de aquello que se legisló.

En ese marco conceptual, y como señala Comadira, la regulación es entonces “un modo de intervención del Estado en la economía, que, a partir de la reconocida insuficiencia del mercado para garantizar la justa distribución del ingreso y la adecuada eficiencia en la asignación de los recursos, procura, precisamente, rectificar los fallos o errores de éste y lograr la justicia y la eficiencia en los aspectos indicados, mediante la interferencia pública en las opciones abiertas a los sujetos económicos” (Comadira, 2005)

Uno de los conceptos más extendidos de asignación eficiente de recursos es la noción de Optimo de Pareto. En un escenario de dos bienes, cada uno de los cuales demandan

diferentes cantidades de capital y de trabajo para ser producidos, se alcanza el óptimo de Pareto cuando agotadas las reasignaciones de los dos recursos entre ambos bienes (mejoras de Pareto) que permitan que al menos subió la producción de un sector sin empeorar el del otro, se alcanza una situación en que ya no es posible reasignar los factores mencionados sin disminuir la utilidad de alguno de los participantes en la producción de un bien (Chisari yFerro, 2011; Train, 1991).

Por definición, una mejora de Pareto es un cambio que beneficia a al menos una parte sin perjudicar o afectar a otras. Porque al menos una parte gana y nadie pierde, una mejora de Pareto necesariamente aumenta el “superávit total” (empresas y consumidores). Sin embargo, una mejora en el “superávit” no necesariamente constituye una mejora de Pareto, porque, algunos pueden verse afectados por ese cambio que aumenta el “superávit total” (Train, 1991).

Poner Pareto mejor.

Otro criterio de eficiencia más elástico y sencillo de cumplir es el de Kaldor-Hicks, que habilita un cambio en una situación dada, en la medida en que los ganadores puedan compensar a los perdedores, de manera que éstos no queden peor que antes y los primeros sigan ganando. Dicho de otra manera, ésta regla sólo exige que los beneficios del cambio de situación superen a los costes.

Además, en función de este criterio la compensación no ha de llevarse a cabo efectivamente; basta con que sea posible, por lo que además es un criterio más sencillo. No obstante esto, se trata de un camino que también conduce a una eficiencia paretiana, sólo que cambia el proceso para llegar a ella. Así, mientras el criterio paretiano es el resultado de una distribución, el criterio de Kaldor-Hicks es el de una distribución que permite redistribución.

En el marco de un modelo de competencia perfecta, la asignación óptima de recursos implica que el precio de un bien o servicio se iguala con el costo marginal, es decir, el costo incremental de producir y abastecer al mercado de la última unidad provista y demandada en el mercado (Fiel, 1998). En ausencia de externalidades o fallos informativos, esta situación lleva al escenario de “maximización total” (Train, 1991), que permite maximizar el superávit conjunto de consumidores y empresas.

En consecuencia, el primer objetivo de la regulación sería replicar ese resultado donde los precios igualan el costo marginal. Este es para Train el resultado óptimo (“*first best*”) que de ser posible el regulador debería perseguir, lo que se denomina “tarificación al costo marginal” (Fiel, 1998). Sin embargo, teniendo en cuenta que en el caso de un monopolio natural la empresa obtiene rendimientos que son insuficientes para cubrir los costos, se reconoce un segundo mejor (“*second best*”) en materia de eficiencia asignativa, en el cual el precio iguala los costos promedio. En este último supuesto, el regulador subsidia a la empresa como forma de inducirla a actuar en beneficio de los consumidores (Train, 1991)

Ahora bien, el problema es aquí la ya reseñada asimetría de información. Sin conocer los costos, el regulador no podrá determinar con precisión ni el costo marginal en el caso del escenario óptimo (“*first best*”), ni los costos promedio en el caso del escenario del segundo mejor (“*second best*”). En el primer caso, al informar un costo marginal más alto, la empresa puede mantener precios por encima del resultado óptimo; y, en el segundo caso, al informar costos totales más altos, podría conseguir un incremento en los subsidios. En ambos casos, la empresa no tendrá incentivos para producir eficientemente (Train, 1991).

Sin embargo, aun suponiendo la inexistencia de fallos informativos, se reconoce que los monopolios naturales no suelen lograr autofinanciarse con la tarificación al costo

marginal que, en ese caso, es inferior al costo medio, y por ende “el ingreso total con este tipo de tarificación es inferior al costo total” (Fiel, 1998). De allí que en estos casos donde la existencia de economías de escala justifique la existencia de monopolios naturales, se admita la posibilidad de transferir fondos a la regulada -subsidios- como una forma de cubrir dicho déficit e inducir a la empresa a actuar en consonancia con el bienestar social (prestando atención a la demanda agregada).

En consecuencia, la regulación debería idealmente procurar “minimizar el daño a la eficiencia, a la vez que satisfacer el objetivo distributivo”. (Chisari y Ferro, 2011).

#### **II.4. Formas de regulación.**

Si bien es claro que, así como la propiedad pública no implica la existencia de un monopolio estatal, la propiedad privada de una empresa no significa al mismo tiempo la existencia de competencia, como señalan Vickers y Yarrow (1991), las “restricciones competitivas y regulatorias influyen el comportamiento de las empresas de propiedad pública o privada”.

Así, siguiendo al clásico de Train, es posible afirmar que “toda forma de regulación induce a las empresas a actuar de una determinada manera que puede ser consistente o no con los objetivos de la regulación” (Train, 1991).

Como se ha venido señalando, en un escenario donde la libre competencia no resulta el mejor incentivo para que las empresas privadas persigan ni la eficiencia asignativa ni productiva, existe la necesidad de aplicación de políticas regulatorias que busquen influenciar el comportamiento del sector privado en el sentido pretendido.

En este marco, la teoría de la regulación de los servicios públicos –y de los monopolios naturales- ha abordado extensamente los problemas atinentes a la determinación de los precios o tarifas. Sin embargo, hoy se reconoce que la regulación va más allá de la

vinculada a la materia de precios-tarifas, para alcanzar la regulación de calidad, de inversiones, y otras cuestiones cada vez más centrales en la relación entre el Estado concedente y el concesionario.

En lo que respecta a la regulación de la cuestión tarifaria, es posible distinguir dos modalidades alternativas.

La primera de ellas es la regulación de precios fijos o topes, habitualmente denominada “*price-cap*”, muy extendida en la experiencia privatizadora inglesa, en virtud de la cual se busca atar la evolución de las tarifas a la evolución de los costos propios de la empresa. La pretensión subyacente a esta modalidad es la de replicar lo que ocurriría en un mercado competitivo en el que los precios evolucionan independientemente de los costos de la empresa, generando incentivos para minimizar costos y maximizar beneficios. Por el contrario, la segunda modalidad es la denominada “regulación por costos”, en virtud de la cual las tarifas se ajustan a fin de cubrir las necesidades de financiamiento que demanda el costo de operación del servicio en cuestión.

La selección de una determinada modalidad de regulación tiene innegables impactos en materia de la eficiencia asignativa que ya hemos venido desarrollando. Esto es particularmente visible en la regulación de precios fijos, en la que tanto las consecuencias positivas o negativas (ganancias o pérdidas) de las decisiones de la empresa como de las contingencias de los mercados son absorbidas por la empresa. Es decir, que en tanto “se incentiva la eficiencia productiva al internalizarse dentro de la empresa los costos y beneficios del esfuerzo y la calidad en las decisiones, (...) es posible que los ingresos resulten excesivos o insuficientes en cada período, con la ineficiencia asignativa que ello genera” (Fiel, 1998).

En lo que respecta a la regulación por costos, ésta puede adoptar a su vez distintas variantes, entre las que se encuentran la “regulación por tasa de retorno” y la

“regulación costo-plus”. La primera, muy tradicional y extendida en la experiencia estadounidense, y también receptada en nuestro país desde la ley de la ley 17.520 de concesión de obra pública por peaje que se aplicó analógicamente a los servicios privatizados, fija como criterio rector para el ajuste tarifario la posibilidad de que la regulada obtenga una rentabilidad razonable sobre su capital. Por el contrario, en la regulación de tipo “costo plus” la regulación de la tarifa no distingue entre costos de capital y costos de otra naturaleza.

La discusión sobre las diversas modalidades de regulación remite al abordaje del denominado “problema de agencia” que, en el caso de los servicios públicos monopólicos, es un típico problema de delegación, donde el “Principal” (el regulador) ordena un resultado (observable) a un “Agente” (el concesionario) que ejecuta una acción (no observable). El resultado depende de la acción (esfuerzo del agente) y de otros factores exógenos inciertos. En este caso, observan Chisari y Ferro, el “agente sabe la causa del resultado; el Principal no, y podría pagar de más si los factores exógenos determinaron el resultado favorable en lugar de la acción, o pagar cuando no debe si el Agente sesgó el resultado a la baja” (2011).

Ambas posibilidades obligan a diseñar adecuadamente el contrato entre Principal y Agente, de manera tal que la maximización del bienestar del Principal sea un de hecho posible, atento a dos tipos de restricciones. En primer lugar, la de “participación”, en virtud de la cual “el agente, renuente al riesgo, no debe obtener menos de su esfuerzo o inversión en la transacción que lo que obtendría en el resto del mercado”. Y, en segundo lugar, la de “incentivo”, en razón de la cual “el agente no debe ver ganancias de mentir acerca de sus características (si es eficiente o no, por ejemplo) o de retacear esfuerzo”. (Chisari y Ferro, 2011).

Es en dicho contexto vinculado a los problemas de agencia en que se proponen los dos métodos alternativos de regulación de precios ya mencionados: el de precio máximo (*Price Cap*) y el de regulación por costos (*Cost Plus* o Tasa de Retorno)

Asimismo, debe señalarse que los tipos de regulación no sólo tienen potenciales efectos sobre la eficiencia sino también sobre la calidad. En la regulación por precio máximo, en tanto el precio o tarifa quedará fijado por un tiempo determinado, la regulada tiene incentivos para reducir sus costos hasta la revisión tarifaria fijada, a fin de incrementar sus ganancias en dicho período. Por el contrario, la regulación de costos no incentiva en principio ni la sobre ni la subprovisión en lo que respecta a la calidad, aunque como demuestra el conocido “efecto Averch-Johnson” puede proveerse utilizando más capital del necesario (Chisari y Ferro, 2011).

Averch y Johnson (1962) siguen siendo, en este sentido, una de las referencias más influyentes en materia de investigaciones sobre los efectos de la regulación en el comportamiento de las empresas reguladas; en particular, en lo que respecta a la regulación por tasa de retorno muy extendida en los Estados Unidos y vigente en nuestro país en el caso –por ejemplo- de los ferrocarriles de pasajeros.

Los citados autores expresan que dicha modalidad regulatoria induce a las empresas reguladas a un comportamiento ineficiente. El mérito de Averch Johnson es, como señala Train, el “mostrar que la regulación por tasa de retorno no induce a la empresa a elegir el resultado socialmente óptimo” (Train, 1991).

En un contexto donde la regulada es libre de elegir el precio, el nivel de producción y los recursos utilizados para obtener ganancias que no puede exceder lo razonable, se generan incentivos perversos que han sido ampliamente documentados en el clásico trabajo de Train, a saber: la empresa regulada utilizará más capital que si no estuviese regulada; utilizará una combinación de capital y trabajo ineficiente para su nivel de

producción (esto es, podría producir más barato con menos capital y más trabajo); la empresa producirá menos y a un costo mayor que si no estuviera regulada (Train, 1991). Respecto al grado de “justicia” y “razonabilidad” de las rentabilidades (y por ende, de las tarifas), se trata de “una figura económico-jurídica con una sólida tradición internacional” (Azpiazu y Schorr, 2001) a partir de una serie de históricos fallos de la Corte Suprema de los Estados Unidos que proveen la base de lo que aún se sigue considerando una tasa de retorno “justa y razonable”: *Bluefield Water Works & Improvement Co. vs. Public Service Commission of West Virginia* (1923); *Federal Power Commission vs. Hope Natural Gas Company* (1944); y *Duquesne Light Company vs. David M. Barasch* (1968).

De la citada jurisprudencia del máximo tribunal estadounidense se desprenden los siguientes preceptos: la regulada debería obtener ingresos suficientes no sólo para cubrir los costos operativos sino también los costos de capital; el retorno del capital propio debería ser comparable con aquellos retornos obtenidos por otras empresas con riesgo similar; y debería ser suficiente para que la empresa pudiese atraer nuevos capitales (Chisari y Ferro, 2011).

En lo que respecta a la regulación de la calidad, puede decirse que a través de la misma se buscan definir estándares mínimos para la prestación de los servicios. Ello es sin dudas fundamental habida cuenta de que ya sea en presencia de una modalidad regulatoria del tipo precios máximo o de tasas de rentabilidad “razonable” garantizadas, existe la posibilidad que se incentive a la empresa regulada a bajar la calidad del servicio a efectos de reducir costos.

Los perjuicios de este potencial comportamiento de la empresa regulada para el usuario son mucho mayores en el caso de los monopolios naturales, ya que se pierde la presión competitiva de satisfacer al cliente. De allí que sea indispensable reemplazar dicha

presión por una regulación (sanciones o penalidades, por ejemplo), procura evitar la mencionada práctica elusoria, y garantizar estándares de servicio para los consumidores.

Por último, el tema inversiones es otro aspecto central que hace a la regulación, y que debería evitar situaciones como la descapitalización de las empresas prestadoras de servicios, las deficiencias en los niveles de inversión bruta y neta, la conservación de los activos, entre otros elementos que introduce esta cuestión.

Resulta indudable que la regulación entraña una forma de control de enorme trascendencia. Así, “la fijación de los estándares de calidad del servicio a los que habrá de atenerse el concesionario, la imposición de ciertas exigencias que configuran su carácter obligatorio, la estipulación de los criterios que primarán en materia tarifaria, entre otras pautas previstas en el régimen marco, son todos medios para garantizar que el servicio sea prestado conforme a ciertos cánones que aseguren la satisfacción mínima de la necesidad colectiva primordial vinculada al mismo (de la Riva, 2003).

### **III. Estructura, normativa legal, reglamentaria y contractual de la red ferroviaria de pasajeros de la CABA y el AMBA.**

En el siguiente apartado se dará cuenta del complejo entramado normativo, reglamentario y contractual que caracterizó tanto a los servicios ferroviarios de superficie como de subterráneos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Ello, en el marco de un modelo regulatorio que se ha estructurado en las últimas dos décadas fundamentalmente a través de (i) Concesiones renegociadas en forma directa (hace más de una década) otorgando mayor plazo que el previsto en los contratos originales sin su correlato necesario en inversiones que conlleven una modernización del sistema, luego reguladas como emergencia permanente (sin ser renegociadas/terminadas desde el 2002 hasta la actualidad); (ii) Permisos otorgados en forma directa para operar (mantener) y ejecutar obras, precarios y provisorios, pero convertidos en “de larga duración”, sin riesgo empresario y con amplias indemnidades para los operadores.

En los últimos años, y fundamentalmente como resultante del colapso de dicho sistema, el Estado ha recuperado la operación de algunos de los ferrocarriles, tanto de cargas como de pasajeros.

Lo cierto es que, sin perjuicio de la modalidad de prestación del servicio, la estructuración del modelo regulatorio ocurrida en las últimas dos décadas implicó: (i) ceder la posición dominante y el control de un “mercado” (horizontalmente en la operación y verticalmente en las obras, servicios y suministros) que resulta ser un monopolio estatal de la CABA y de la Nación (conformado principalmente por el servicio público, bienes del dominio público y fondos públicos, nada más ni nada menos..), (ii) convirtiendo al sistema en una máquina vetusta e ineficiente impidiendo

su modernización (en infraestructura y material rodante), (iii) alocando dineros e intereses públicos en los patrimonios y decisiones de los operadores y de sus intereses privados y (iv) haciendo que el Estado Nacional sea el principal pagador de los accidentes endeudándose por esta causa (operación ferroviaria) en cientos de millones de pesos durante los últimos años.

### **III. 1. La privatización de los ferrocarriles.**

Un conjunto de razones, entre las que predominaron las de tipo macroeconómico - hiperinflación, fuerte déficit fiscal, caída de reservas- determinaron que en el año 1989 el gobierno nacional decidiera encarar un proceso de privatizaciones (Romero, 2010) en el que se incluyó a la empresa ferroviaria nacional, Ferrocarriles Argentinos.

Las dificultades de los servicios ferroviarios suburbanos no se limitaban a la calidad de servicio. El tráfico de cargas había caído a alrededor de la mitad, el de pasajeros de la Región Metropolitana en poco más de una tercera parte y el de pasajeros interurbanos en alrededor del 26%. Para 1991, se estimaba que el sistema ferroviario suburbano requería para su funcionamiento, como aporte del Estado argentino, un total de 475.5 millones de dólares anuales<sup>2</sup>.

Por ello, en los fundamentos del Plan de Reforma del Estado presentado por el Poder Ejecutivo Nacional se señalaba a los ferrocarriles como “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Menem y Dromi, 1990) y se los apuntaba como una de las prioridades del proceso privatizador.

---

<sup>2</sup> En consecuencia, y si se tiene en cuenta que en ese año se transportaron 268.7 millones de pasajeros, el subsidio por pasajero transportado alcanzó a 1.77 dólares estadounidenses.

El diseño del proceso de concesión del conjunto del sistema ferroviario argentino al sector privado, quedó definido y estructurado a partir de una decisión estratégica que fue determinante: la concesión no abarcaría al conjunto del sistema ferroviario en un único llamado a licitación para los 35.000 km. de red en operaciones, sino que ésta sería concesionada por partes.

El proceso de licitación de las líneas de carga ya se encontraba en ejecución cuando el gobierno nacional decide, en marzo de 1991, separar los servicios ferroviarios de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires del resto del sistema ferroviario argentino, creándose Empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA)<sup>3</sup>, suplantando Ferrocarriles Argentinos y administrar la explotación del servicio ferroviario de pasajeros de superficie en esta última área geográfica.

A partir de ese momento la administración y titularidad de la infraestructura ferroviaria nacional quedó en manos de un nuevo organismo, el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), posteriormente convertido en el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE).

En el marco de la Ley 23.696 de Reforma del Estado y del “Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración Ferroviaria y su Programa Anexo” aprobado por el Decreto 2.074/90, a través de los Decretos N° 666/89, 1141/91, 1143/91 y de la Resolución N° 1456 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP), se estableció el marco normativo de las privatizaciones ferroviarias metropolitanas de pasajeros y se convocó a licitación pública nacional e internacional

---

<sup>3</sup> Entre los fundamentos que se esgrimieron en el Decreto 502/91 para proceder a esta escisión se adujo que mejoraría la eficiencia, con respecto a su funcionamiento, y que se trataba de una etapa intermedia, necesaria y conveniente, para alcanzar la privatización por concesión del sector de Ferrocarriles Argentinos denominados “servicios suburbanos”.

para la Concesión de la Explotación de los Servicios de Transporte Ferroviario de pasajeros – de superficie y subterráneos – del Área Metropolitana de Buenos Aires.

La Resolución 1.456 del MEyOSP aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales a regir en las licitaciones para la privatización de la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros –de superficie y subterráneos– del Área Metropolitana de Buenos Aires, autorizando a la Secretaría de Transporte a publicar avisos de llamado a licitación, fijar el precio de los pliegos y proceder a la venta de los mismos.

Mediante el decreto 666/89 se estableció el concepto de “concesión integral de la explotación”, en virtud de la cual el concesionario asume por sí la totalidad de las actividades sobre cada red ferroviaria; a saber: mantenimiento de la infraestructura, provisión y mantenimiento de material rodante, operación del servicio y su comercialización, explotación de actividades complementarias o colaterales.

Este aspecto se constituiría en un aspecto clave del proceso, cuyo objetivo era dejar en manos de la concesionaria el manejo de la totalidad de las variables técnicas, comerciales y económicas del negocio ferroviario, situación que supuestamente habría de favorecer una eficaz integración entre las distintas actividades propias del servicio – técnicas, operativas, de gestión laboral y decisiones de inversión- bajo una conducción estratégica única (Martínez, 2007).

El Decreto 1141/91 reafirma el carácter de servicio público del ferrocarril y, en este marco, menciona la necesidad de fijar “tarifas razonables y justas”, y de garantizar el trato igualitario de los usuarios y la continuidad del servicio. Sin embargo, la norma no avanza en mecanismos que garantizarían el cumplimiento de estos objetivos generales. Además, a diferencia de los marcos regulatorios de otros servicios públicos no se detallan objetivos de funcionamiento de los servicios ni se establece la creación de un órgano específico a cargo de las tareas de fiscalización.

En cuanto al decreto 1143/91, resulta interesante la lectura de sus considerandos, en tanto allí está de alguna manera plasmada la filosofía subyacente del proyecto privatizador del sector, y en particular en lo referido a la cuestión de los subsidios.

Respecto a la posibilidad de otorgar subsidio a la operación, la misma se vinculaba con la calidad de los servicios y el nivel tarifario que la autoridad requiriera a los concesionarios. Así, se señalaba que “... la tarifa (...) habrá de ser el resultado de adaptar los costos globales de los servicios, inversión, explotación y rentabilidad, a la capacidad media económica de los usuarios”; y que “en consecuencia procede admitir la necesidad de otorgar un adicional de ingresos o subsidio a los entes explotadores de los servicios, el necesario y suficiente para asegurar el nivel de eficiencia requerido para los mismos. En este punto cabe señalar que, en consecuencia, el subsidio a otorgar, correctamente cuantificado, no será sino el pago de la calidad del servicio que la comunidad en general determine y pueda contratar a través de los órganos con competencia para ello”.

De esta forma, estaba claro que los subsidios no estarían dirigidos a las empresas operadoras sino a los usuarios, a fin de garantizar un servicio cuya cantidad, calidad y precio había sido definida por las autoridades competentes, a un precio también establecido por ellas.

El decreto menciona, por otra parte, algunos criterios de funcionamiento del servicio que se aspiran alcanzar con “el menor nivel de subsidio posible”, entre los que están la “eficiencia”, “confiabilidad”, “accesibilidad” y “seguridad”. Sin embargo, no se establecen estándares mínimos o criterios uniformes, sino que se dejan librados a lo establecido en los pliegos de concesión.

En tal sentido, en el marco de las atribuciones que la ley 23.696, se dictarían una serie de normas que avanzarían en este “esquema mixto” para los futuros contratos de concesión. Entre estas normas, se destaca el Decreto 1143/91, que establece el marco

normativo general en materia tarifaria. Allí se señala que el ingreso por tarifa, más el subsidio, cubriría los costos globales, que abarcan las inversiones, los gastos de explotación y una razonable ganancia. De esta forma, y a partir del mencionado decreto ya se distinguen los ingresos de los operadores: tarifa (pagada por los usuarios); posibilidad de subsidio para gastos operativos (a sufragar por el Estado); posibilidad de subsidio para inversiones (a sufragar por el Estado). (Sacristán 2007)

En ese orden de ideas la ley de reforma del Estado (23696) en su artículo 57, y en el mismo sentido lo dispone su decreto reglamentario, establecen que la Tasa de Retorno será el método para medir la rentabilidad del proyecto.

Asimismo, y por imperio del Decreto 1105/89 -reglamentario de la ley 23.696- se aplica analógicamente el régimen de la ley 17.520 de concesión de obra pública a las concesiones de servicio público, en particular en lo que respecta a las “modalidades” que pueden asumir las concesiones (gratuitas, onerosas o subvencionadas).

Desde el comienzo del diseño del proceso licitatorio internacional de los servicios de pasajeros suburbanos se partió del supuesto de que aún con fuertes incrementos en la eficiencia de las operaciones y en el número de pasajeros transportados, los resultados económicos -a diferencia de lo esperable en las operaciones de cargas que podrían ser económicamente autosuficientes-, no permitirían cubrir con los ingresos generados por el transporte de pasajeros, los gastos de explotación del sistema y la realización de las inversiones necesarias.

Se produce un hecho particular en la historia ferroviaria mundial, hasta donde se tiene conocimiento: el primer llamado a licitación internacional de un sistema ferroviario suburbano de pasajeros con subsidio, admitiendo que en caso de que los operadores no pudieran cerrar sus ecuaciones económico-financieras con los ingresos generados por

la explotación de las líneas, el Estado asumiría la responsabilidad de cubrir la diferencia correspondiente, mediante el pago de los subsidios necesarios.

A los efectos del llamado a licitación se definieron 7 Grupos de Servicios integrados verticalmente, a ser licitados individualmente, que respondían, en buena medida, al tradicional gerenciamiento por "línea" que tenía la región. A esta división, se agregó el Grupo de Servicios 3-Línea Urquiza, a la red de subterráneos de Buenos Aires, por su compatibilidad técnica y conexión física con la línea Urquiza.

Si bien existen pormenores y extensos detalles que hacen a la interpretación de las concesiones, los aspectos centrales del diseño de la concesión se pueden sintetizar en los siguientes:

- Las concesiones tienen un período de 10 años, prorrogables por períodos de otros 10 años indefinidamente por mutuo acuerdo de las partes. En el caso del Grupo de Servicios 3-Línea Urquiza, SBASE, el período es de 20 años.
- El Estado retiene la propiedad del material rodante, la infraestructura y las instalaciones fijas en general, que son cedidas al operador quien toma a su cargo la totalidad de las actividades ferroviarias desde la comercialización y venta de boletos hasta el mantenimiento del conjunto de los bienes.
- El Estado define las tarifas máximas a ser cobradas, las frecuencias mínimas de cada corredor (en términos de coches/hora para cada franja horaria del día, para cada uno de los 10 años de la concesión) y las condiciones de calidad de servicio en cada uno de ellos (porcentaje mínimo de trenes circulados sobre el total programado y porcentaje máximo de trenes cancelados). Si el operador mejora o alcanza los estándares definidos por el gobierno en cuanto a calidad de servicio puede lograr, de manera automática, incrementos tarifarios sobre los

niveles autorizados, como premio al desempeño. El no cumplimiento de los estándares por parte de los operadores implica penalidades financieras.

- Los concesionarios tienen libertad para negociar nuevas condiciones de trabajo, que flexibilicen las prácticas laborales aumentando la productividad. Los concesionarios definen el número de agentes a emplear en cada grupo de servicios a conceder. El personal excedente puede ser incluido en planes de retiros voluntarios, a cargo del gobierno, parcialmente financiados con recursos provenientes de organismos internacionales de financiamiento.
- El Estado define, para el primer período de concesiones de 10 años, un plan de inversiones para cada una de las líneas a ser concesionadas, que prevén la rehabilitación de la infraestructura, del material rodante, y el resto de las instalaciones fijas (talleres, pasos a nivel, subestaciones eléctricas, etc.). Cada concesionario puede, de considerarlo conveniente, agregar otras inversiones adicionales a su cargo, las que se financiarían con los ahorros en los costos operativos que éstas generarán.
- Cada grupo empresario debe contar con un operador ferroviario extranjero responsable técnicamente por las operaciones.

En sus respectivas propuestas como oferente cada grupo empresario, además de elaborar un Plan Empresarial o Plan de Negocios para ser aplicado a lo largo de la concesión (y que abarcaba todas las áreas empresarias: Comercialización, Operaciones, Mecánicas, Vía y Obra, Señalamiento y Comunicaciones, Recursos Humanos, etc.) debía definir, para cada uno de los 10 años de la concesión, el resultado de su plan de explotación. El resultado de la cuenta explotación (que debe incluir el beneficio

empresario) podía ser positivo, en cuyo caso el concesionario pagaría un canon al Estado para operar el sistema o negativo, en cuyo caso requeriría un subsidio.

Adicionalmente, cualquiera sea el resultado de la cuenta explotación, cada grupo empresario debía cotizar el monto requerido para ejecutar el plan de inversiones definido previamente por el gobierno e incluido en los pliegos licitatorios (un total de alrededor de 150 proyectos de inversión para el conjunto de los 7 grupos de servicios en que se subdividió la licitación). Como resultado final, cada grupo oferente debía estimar un monto de canon ofrecido o subsidio requerido por año, que surge del resultado de su cuenta de explotación y del monto requerido para ejecutar el plan de inversiones.

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

Un aspecto central en el diseño de la estrategia de concesionamiento adoptada es que en un contexto de inflación cero, es decir, en que tanto las tarifas como los costos no requieran ser reajustadas por efectos inflacionarios, el subsidio a ser percibido anualmente por los concesionarios quedaría definido de una vez a lo largo de toda la concesión a lo largo de los 10 años de concesión. Algo que, como es sabido, estaría muy lejos de ser realidad.

El proceso licitatorio así diseñado avanzó rápidamente. Desde el momento en que el Gobierno argentino adoptó la decisión de concesionar los servicios al sector privado

(abril de 1991), hasta la preadjudicación de cada uno de los 7 Grupos de Servicios en que se subdividió la licitación (diciembre de 1992), transcurrieron sólo 20 meses.

Como resultado, tres consorcios oferentes resultaron preadjudicatarios de los 7 Grupos de Servicios. Dos consorcios obtuvieron 3 líneas cada uno y un consorcio, una línea. Luego de marchas y contramarchas, y cambios en los consorcios preadjudicatarios, finalmente fueron 6 empresas las que se convirtieron en concesionarios de los 7 Grupos de Servicios.

Entre los 7 grupos empresarios oferentes, había aproximadamente 114 empresas, de las cuales 15 eran extranjeras (Estados Unidos, Francia, Italia y Portugal). En su conjunto, las empresas con experiencia ferroviaria (los operadores y sus subsidiarias, las empresas de construcción con experiencia como proveedores ferroviarios y las empresas proveedoras de material rodante) alcanzaron una participación del 26% en el conjunto de los grupos empresarios participantes.

Tras las adjudicaciones, se perfilaba una estructura de mercado con una evidente tendencia hacia la conformación de un mercado oligopólico, proceso de concentración en el sector que muy pronto se profundizaría –como veremos más adelante- con la adquisición por parte de las sociedades controlantes de nuevas firmas que operaban en su mismo sector de actividad, así como mediante procesos de integración vertical.

**Tabla 1: Concesiones otorgadas según grupo empresario**

<b>EMPRESA CONCESIONARIA</b>	<b>LINEA ADMINISTRADA</b>
Metrovías S.A.	línea Urquiza (ramal Federico Lacroze-Gral. Lemos) y Red de Subterráneos de Buenos Aires
Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A.,	línea Roca (ramales Constitución-La Plata/Glew/Ezeiza/Temperley; Ezeiza-Cañuelas; Glew-Korn; Temperley-Gutierrez/Haedo)
Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A	línea Belgrano Sur (ramales Buenos Aires-González Catán; Pte. Alsina-Aldo Bonzi; Tapiales-Marinos)

Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A	línea San Martín (ramal Retiro-Pilar)
Trenes de Buenos Aires S.A	líneas Mitre (ramales retiro - J.L.Suarez; Retiro-Tigre; Retiro-Mitre; Victoria-Capilla; Villa Ballester-Zárate); línea Sarmiento (ramales Once-Moreno; Moreno-Mercedes; Merlo-Lobos)
Ferrovías S.A.C	línea Belgrano Norte (ramal Retiro-Villa Rosa)

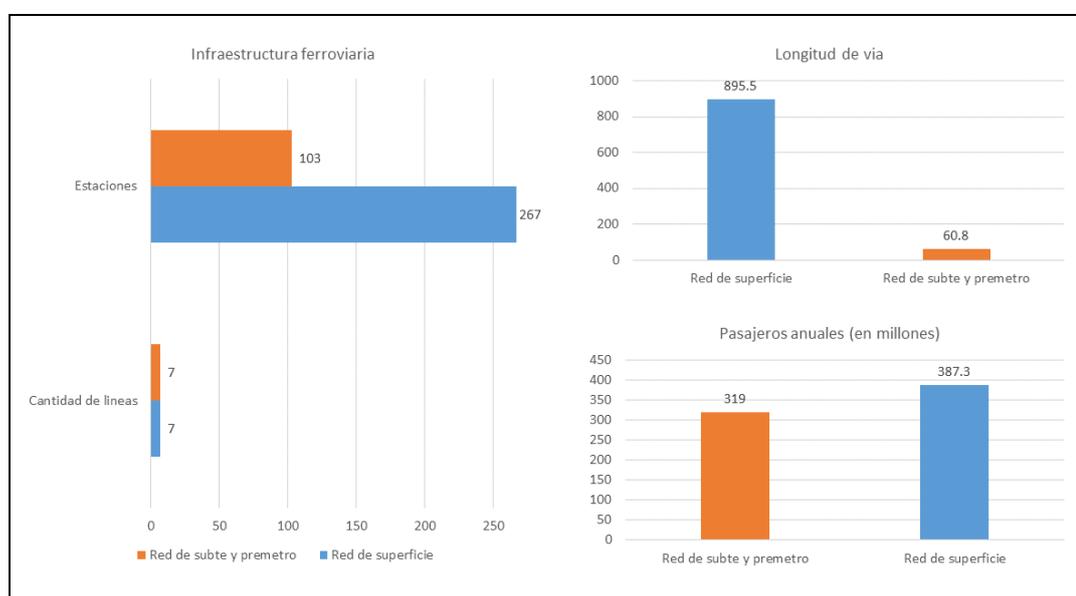
Fuente: Elaboración propia.

### III. 2. Breve caracterización de la red ferroviaria del AMBA y CABA:

#### infraestructura, material rodante, y pasajeros transportados.

Para considerar la importancia de las 7 líneas ferroviarias de superficie y el Subte y Premetro, debe tenerse presente la magnitud de la infraestructura involucrada dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (“AMBA”) y CABA como asimismo la de los pasajeros transportados pagos.

**Figura 1: Infraestructura ferroviaria. 2017**



Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2017)

#### III.2.1. Red de superficie.

Integrada en su conjunto por 7 líneas y 24 ramales, desde las 7 estaciones centrales de la Ciudad de Buenos Aires se extienden en forma radial hacia el conurbano con una

extensión de 895,5 kilómetros de línea de los cuales el 22% se encuentra electrificada y el 78% brinda servicios con tracción diésel. Posee 267 estaciones de las cuales 7 son centrales. A esto se suma la línea eléctrica Tren de la Costa con 15,5 km de extensión y 11 estaciones (CNRT, 2017)

La línea Mitre cuenta con un total de 56 estaciones, y se halla subdividido en cinco ramales, de trocha ancha (1676 mm), de los cuales tres se encuentran electrificados mediante el sistema de tercer riel, y los dos restantes prestan sus servicios mediante formaciones traccionadas con locomotoras Diésel. Su infraestructura está compuesta por 192,4 km de vías, 56 estaciones y 39 formaciones.

La línea Sarmiento está constituida por tres ramales de trocha ancha, dos de ellos Diésel y uno electrificado, recorriendo en total de 167 kilómetros, 40 estaciones y 31 formaciones.

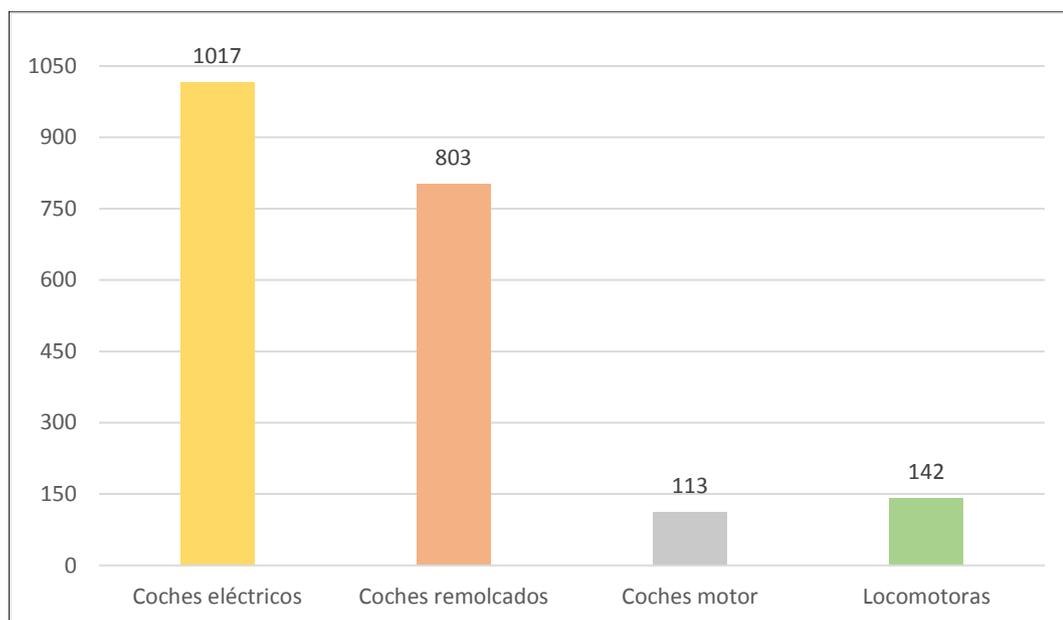
La línea Urquiza, con un ancho de vía de 1435 mm, se desarrolla a lo largo de 29,9 km, cuenta con 23 estaciones distribuidas en los distintos partidos que atraviesa con sus 16 formaciones.

La línea Roca se desarrolla en una extensión total de vías troncales, de trocha ancha, de 309,6 kilómetros, de los cuales 4 ramales son eléctricos y 5 impulsados por Diesel. Posee un total de 74 estaciones y 59 formaciones.

La línea Belgrano Norte, de trocha métrica, tiene una extensión de 54,3 km, recorriendo 22 estaciones con 16 formaciones.

La línea Belgrano Sur, de trocha métrica, recorre 66,3 km y cuenta con un total de 30 estaciones. Se compone por tres ramales Diésel y un total de 16 formaciones.

**Figura 2: Material rodante de la red de superficie. 2017.**



Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2017).

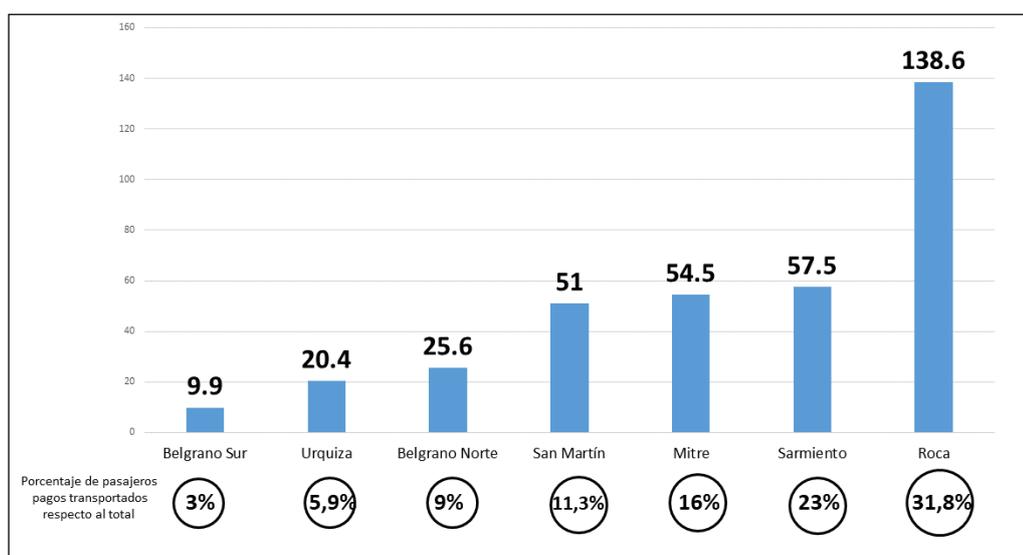
La fuerte recesión sufrida desde el año 1998 provocó durante el período 1998-2000 el amesetamiento de la cantidad de pasajeros transportado. De este modo, durante los años 2001 y 2002 cayó en promedio más del 20%, respecto al pico de 1999. A partir del año 2003 se produjo un crecimiento sostenido hasta el año 2008, cuando se registra la máxima cantidad: 450 millones de pasajeros por año transportados por todas las líneas. De ese total, los pasajeros transportados por el Ferrocarril Roca y el Ferrocarril Sarmiento representaron 243 millones de pasajeros/año -54,4% del total de las líneas-. A partir del año 2009 se produce un quiebre en las cantidades totales; explicado fundamentalmente por los casos del Mitre y Sarmiento, que generaron un importante decrecimiento en los pasajeros transportados hasta 2014. En particular, el accidente en la estación Once en febrero de 2012 y la rescisión del contrato de concesión a la empresa Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA) provocó una importante disminución en la cantidad de servicios de las líneas Mitre y Sarmiento, ambas concesionadas a TBA, líneas que

representan históricamente más del 40% en el caudal de pasajeros totales de la red, y que "aportaron" un alto porcentaje en la baja de pasajeros sobre el total de la red.

Para el año 2016, los pasajeros pagos transportados en la red de superficie alcanzaron 357,9 millones, equivalente a un 8,6% más que en el año 2015. Este aumento en la venta de boletos fue impulsado por la mejora en la frecuencia de los servicios tras la incorporación de material rodante en las líneas Mitre, Sarmiento, Roca y Belgrano Sur, ciertas mejoras en la infraestructura de estaciones y un mayor control de evasión.

Las líneas con mayor cantidad de pasajeros pagos transportados –según datos de la CNRT correspondientes al año 2016- son la Roca (138.6 millones), Sarmiento (57.5 millones), y Mitre (54.5 millones), que explican respectivamente el 31,8%, 23%, y 16% del total de la red. En el otro extremo, las líneas Belgrano Sur (9.9 millones), Urquiza (20.4 millones) y Belgrano Norte (25.6 millones) son las que menos pasajeros transportaron, explicando respectivamente el 3,1%, el 5,9%, 9% del total de la red.

**Figura 3: Pasajeros pagos anuales transportados en red de superficie. 2016. (en millones)**



Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2016)

De esta forma, en 2016, las líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza, Belgrano Norte y Belgrano Sur se encuentran por debajo de sus promedios del período 2000-2009. En cambio, las líneas Roca y San Martín lo han superado.

A pesar de estos vaivenes, el total de pasajeros pagos transportados – a diferencia de lo que ha ocurrido con el subte- se ha mantenido relativamente estable: mientras la red de superficie transportó en 1995 un total de 346,7 millones de pasajeros, en 2016 transportó 357,9 millones.

En cuanto al nivel de cumplimiento del servicio, los índices de regularidad –que miden el porcentaje de trenes que han llegado puntuales respecto a los trenes programados- muestran un evidente deterioro desde el año 2010. Si bien a partir de 2014, con la incorporación de material rodante, se observa una recuperación en los indicadores de regularidad, están muy lejos de los parámetros internacionales para considerar que un servicio es eficiente, que establecen un estándar de 95% de cumplimiento.

Otro de los indicadores que dejan en evidencia la calidad del servicio es la cantidad de accidentes, que han sido una constante en la red concesionada y/o permissionada. Entre 2005 y 2016 se registraron 34.409 accidentes (pasajeros golpeados, arrollamientos, colisiones, descarrilamientos, etc.), registrándose 3899 muertos y 30.428 heridos de distinta consideración.

### **III.2.2. Subte y Premetro.**

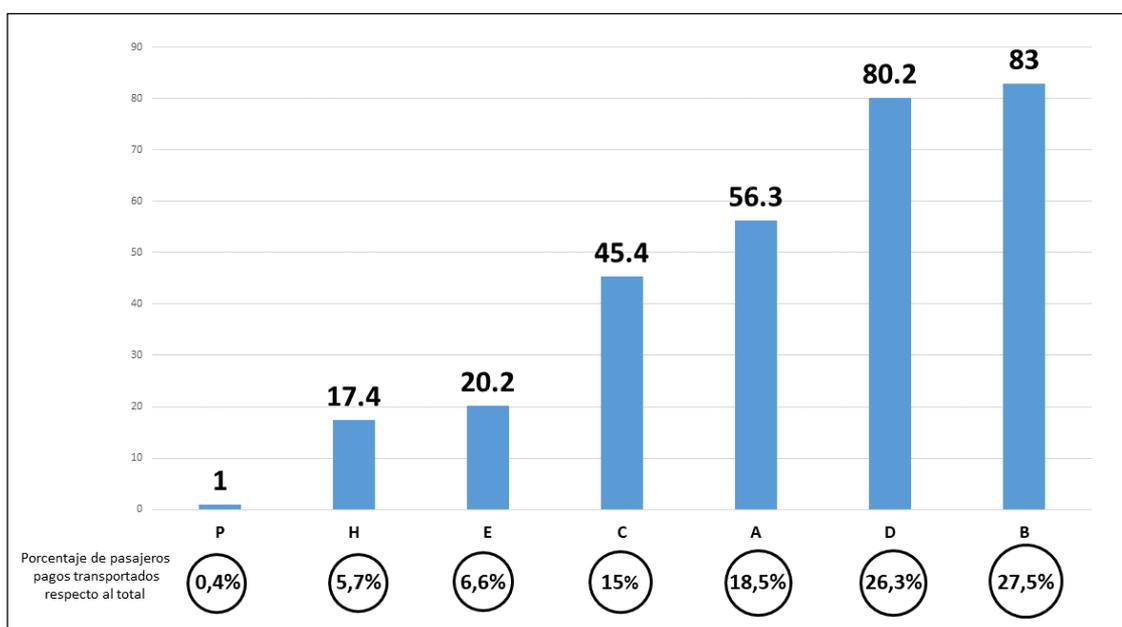
La red de Subterráneos consta de 6 líneas, con una trocha media estándar (1435 mm), que se extienden dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires con una extensión de 53,4 km que unen 86 estaciones y la línea de tranvía Premetro que funciona como extensión de la línea E de subterráneos con 7,1 km de extensión y 17 estaciones.

En la red de Subterráneos, el año 2017 finalizó con una mejora en la cantidad de pasajeros pagos transportados del 11,4% sobre el 2015. Cabe destacar que al igual que en el año 2011, los pasajeros pagos superaron los 319 millones, cifra que no se alcanzó en ningún otro año de los últimos 20.

Entre 1995 y 2016 la cantidad de pasajeros pagos transportados por la red tuvo un crecimiento significativo, pasando de 187,2 millones a 303,9 millones. En los últimos años, la línea H –la más nueva- fue la que más crecimiento ha experimentado, con un 95% de variación interanual entre 2015 y 2016.

**Figura 4: Pasajeros pagos anuales transportados en red de subterráneo. 2016.**

(en millones)



Fuente: Elaboración propia en base a CNRT (2016).

**Tabla 2: Evolución del Sistema Ferroviario de AMBA. 2011-2016.**

Línea	Pasajeros (2011)	Porcentaje de pasajeros	Longitud (km)	Estaciones	Pasajeros (2016)	Porcentaje de pasajeros	Longitud (km)	Estaciones
Belgrano Norte	32.065.466	9,32	54,3	22	25.631.242	9%	54,3	22
Urquiza	18.509.348	5,38	29,9	23	20.440.782	5,9%	29,9	23
Belgrano Sur	13.319.178	3,87	66,3	30	9.919.049	3%	66,3	30
Roca	91.469.797	26,58	237,2	70	138.621.827	31,8%	231,5	69
San Martín	48.733.325	14,16	56,3	19	51.095.219	11,3%	76	22
Mitre	51.425.983	14,94	185,5	55	54.659.771	16%	192,4	56
Sarmiento	88.619.799	25,75	184,1	40	57.592.610	23%	167	40
<b>Total</b>	<b>344.142.896</b>	<b>100%</b>	<b>813,6</b>	<b>259</b>	<b>357.960.500</b>	<b>100%</b>	<b>817,15</b>	<b>262</b>

Fuente: elaboración propia en base a CNRT (2016).

Referencias:

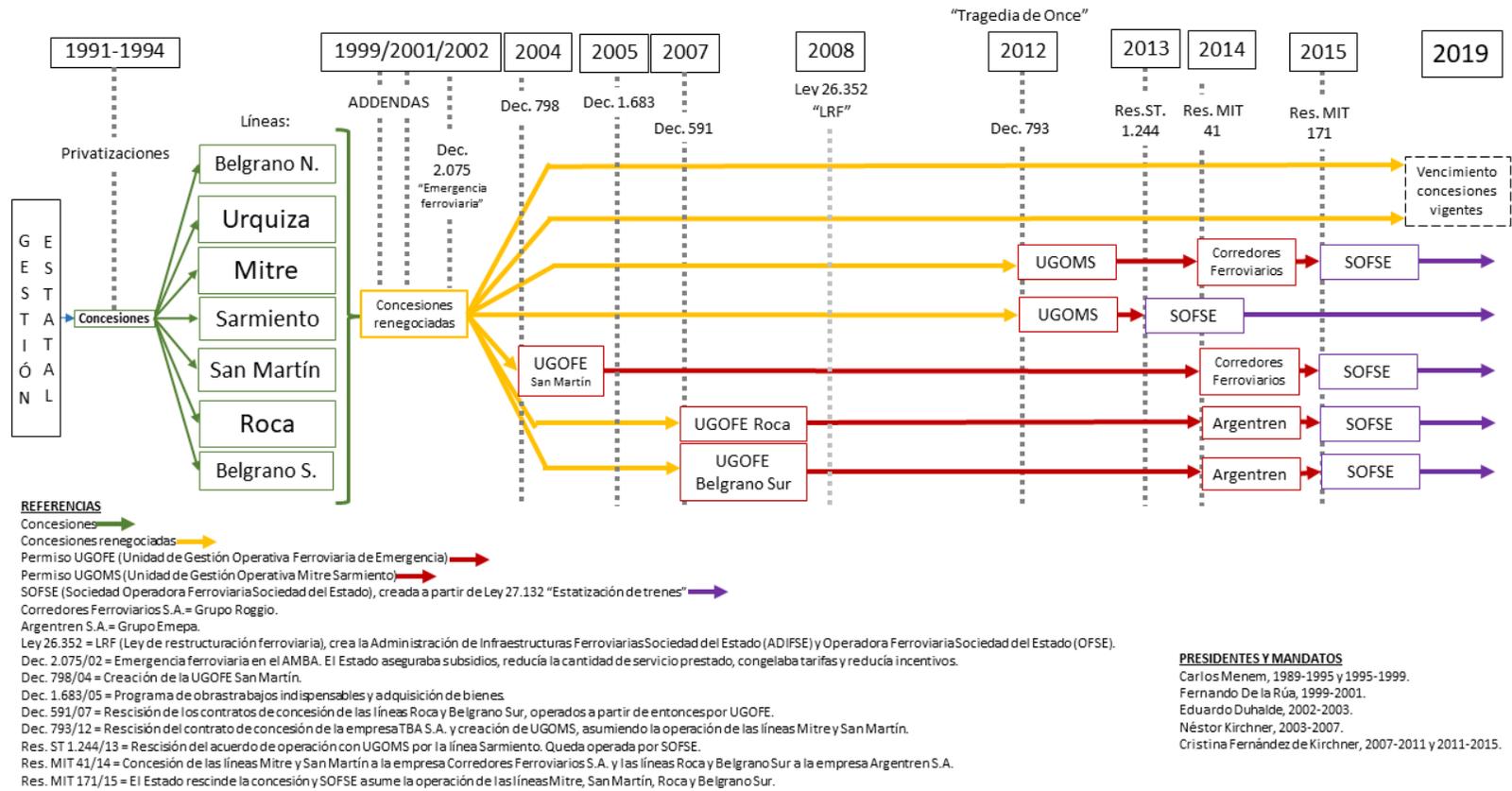
Aumento	Disminución	Constante
---------	-------------	-----------

**Tabla 3: Evolución del Subterráneo de CABA. 2011-2016.**

Línea	Pasajeros (2011)	Porcentaje de pasajeros	Longitud (km)	Estaciones	Pasajeros (2016)	Porcentaje de pasajeros	Longitud (km)	Estaciones
Línea A					56.336.256	18,5%	9,8	18
Línea B					83.052.048	27,5%	11,9	17
Línea C					45.466.178	15%	4,5	9
Línea D					80.276.125	26,3%	10,4	16
Línea E					20.252.385	6,6%	9,6	15
Línea H					17.467.724	5,7%	7,5	11
Premetro					1.093.218	0,4%	7,1	17
<b>Total</b>	<b>310.667.921</b>	<b>100%</b>	<b>52,4</b>	<b>94</b>	<b>303.943.934</b>	<b>100%</b>	<b>60,8</b>	<b>103</b>

Fuente: elaboración propia en base a CNRT (2016).

**Figura 5: Gestión del servicio ferroviario del AMBA, 1991-2019.**



Fuente. Elaboración propia.

### **III.3. Evolución de las concesiones.**

#### **III.3.1. Red de superficie.**

Finalizada con relativa rapidez la gestión privatizadora llegaría el momento de la regulación y control de las concesiones, ámbito en que el que se haría evidente la falta de planificación con que se había realizado el proceso.

El proceso de privatización y concesionamiento descrito más arriba se llevó adelante en un contexto de urgencia signado por necesidades macroeconómicas, que implicó en gran medida desatender la importancia de definir reglas claras para la relación entre el Estado y los operadores privados, contradiciendo toda la experiencia internacional en materia de fijación de estándares en materia de precios, calidad, y otros aspectos centrales del servicio privatizado.

A tal punto que el proceso de privatización se inició no sólo sin que se hubieran fijado previamente criterios básicos y uniformes de control, sino incluso sin que se hubieran creado los organismos correspondientes a tal efecto (Felder, 2009 y 2001) que, por cierto, se caracterizaron recurrentemente por su manifiesta debilidad.

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) recién fue creada en junio de 1996 cuando ya se habían transferido a los operadores privados todos los servicios ferroviarios y la red de subterráneos. Además, una vez creada, para que comenzara a funcionar habría que esperar a que se aprobara su estructura y funciones, lo que ocurriría varios meses después con el dictado del Decreto 1388/96.

Además, según consignaban algunos de los principales diarios nacionales<sup>4</sup>, a fines de la década la CNRT tenía una estructura a todas luces insuficiente para asumir las

---

<sup>4</sup> Diario Clarín, 16/04/1998 y 30/01/1999.

funciones y ejercer sus competencias: contaba sólo con 12 agentes para controlar 240 estaciones, 900 km de vías y más de 2.000 locomotoras y coches de pasajeros.

Esta precaria institucionalidad regulatoria quedaría particularmente en evidencia en las recurrentes renegociaciones contractuales que tendrían lugar apenas un par de años después de haberse materializado el proceso privatizador.

Para el año 1997, el proceso licitatorio de las redes ferroviarias de cargas y de pasajeros metropolitanos de Buenos Aires había finalizado con éxito, y los concesionarios ya contaban con varios años de experiencia. A mitad de ese año, el Estado Nacional decide encarar un proceso de renegociación de los Contratos de Concesión.

Más allá del cuadro recesivo que atravesó el país en 1995-1996 y su impacto en la actividad de transporte, lo cierto es que los propios concesionarios habían asumido obligaciones excesivas a fin de ganar las licitaciones, que estaban sistemáticamente incumpliendo. Por ello, pronto demandaron una reformulación de obligaciones previstas en los contratos y normas a fin de reducir costos, tanto en lo relativo a los compromisos de inversión asumidos, los plazos de concesión, como el aumento de los subsidios estatales.

Accediendo a los reclamos empresarios, el Estado Nacional, a través de los Decretos 543/97 y 605/97 dispuso la renegociación de todos los contratos de concesión de los ferrocarriles metropolitanos y de cargas, con excepción del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A., concesionado con posterioridad a esa fecha. Las negociaciones serían llevadas adelante por la Secretaría de Transporte de la Nación, sin la participación de la recientemente creada CNRT.

Las negociaciones debían –según se desprende del decreto 543/97- perseguir los siguientes objetivos: mejorar la oferta de servicios en cuanto a capacidad de transporte, seguridad y calidad; aumentar el grado y nivel de ejecución de las obras de inversión,

a través del adelantamiento de las obras ya programadas, o la incorporación de obras nuevas en sustitución o en adición de las existentes; mejorar la inserción del ferrocarril en el entorno urbano; y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios y los intereses públicos comprometidos, entre otros.

La denominada “renegociación integral” de los contratos disponía, en todos los casos, la extensión de los plazos de concesión por otros 20 años, ampliables a 10 años más. Una preocupación de los concesionarios que no era en absoluto casual, ya que la extensión de los plazos originales “anula la amenaza de la entrada de nuevos competidores al mercado, situación que, desde la teoría de los mercados disputables, implica perder la oportunidad de brindar incentivos para que el monopolio se comporte eficientemente” (Felder, 2001).

Los nuevos plazos de las concesiones, que supuestamente fueron pactados para compensar las inversiones que iban a realizar los concesionarios —que en realidad se iban a financiar con aumento de tarifas, reinversión del canon y subsidios estatales y nunca con recursos propios de las empresas—, en la inmensa mayoría de los casos, tampoco se concretaron.

Las renegociaciones llevadas a cabo se materializaron en *addendas*. Las empresas alcanzadas por las mismas fueron los trenes de Buenos Aires S.A. (Decreto N°. 210/99), concesionaria de las líneas Mitre y Sarmiento. Revisión ADDENDA (Decreto N°. 104/01); Metrovías S.A. (Decreto N°. 393/99), concesionaria de la línea Urquiza y la red de Subterráneos de Buenos Aires; Ferrovías S.A.C. (Decreto N°. 1417/99), concesionaria de la línea Belgrano Norte. Revisión ADDENDA (Decreto N°. 167/2001); Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A. (Decreto N°. 1416/99), concesionaria de la línea Roca; Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A. (Decreto N°. 1418/99), concesionaria de la línea San Martín; Transportes

Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (Decreto N°. 1419/99), concesionaria de la línea Belgrano Sur.

En la generalidad de los casos se aceptaron el conjunto de las propuestas de las empresas, con la excepción de la realizada por Metropolitano que pedía una extensión del plazo de concesión por 30 años más.

Entre los principales lineamientos básicos de las *addendas* que merecen destacarse en función de los objetivos del presente trabajo, se destacan las siguientes:

- ✓ Tarifas: en el contrato original el concesionario tenía dos vías para el aumento tarifario; una era alcanzar un índice de calidad del servicio predeterminado, la otra era a través de un aumento promedio mayor al 6% de los costos de explotación; en la addenda se mantiene el ítem costo de explotación, pero la tarifa tiene un aumento escalonado en la aplicación al público.
- ✓ Inversiones: en el contrato original se establecieron una serie de obras a llevar a cabo por el concesionario, las cuales se realizaban con aportes del estado; en la addenda se amplió el número de estas obras que se pagarían con un aumento escalonado en las tarifas, del cual, una parte de las mismas iría a un fondo fiduciario para cubrir las inversiones.

A su vez, se mantuvo la excepción que dispuso la emergencia económica para el sector, pero no suspendió determinadas obligaciones establecidas en la normativa vigente. Entre estas figuran brindar el servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en condiciones de calidad, confort y seguridad; la vigencia de la garantía de cumplimiento de contrato; la imposición de penalidades por el organismo de control, que no superen el 30 por ciento del monto de la garantía de cumplimiento de contrato.

Más adelante, y en el marco de la profunda crisis económica del año 2001 y 2002 el Estado había promulgado el decreto 2075/2002 declarando la emergencia ferroviaria en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La norma establecía que el Estado Nacional debía asegurar a través de subsidios los ingresos de los concesionarios, se bajaba la cantidad mínima de servicios a prestar, se congelaban las tarifas y se quitaban incentivos. Solamente se les exigía a las empresas ferroviarias mantener los niveles de seguridad operativa y no exigía mejoras en el confort de dichos servicios.

A pocos días de asumir la presidencia en 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde promulgó la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. En el marco de la declaración de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, el artículo 10 establecía que se mantenían derogadas (formalmente lo estaban desde 1 de abril de 1991) todas las normas que establecieran o autorizaran la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios.

Para finales de año, el Decreto 2075/02 se establecía la emergencia de los servicios de transporte ferroviario de superficie y subterráneo en el AMBA, reconociéndose no sólo que la crisis fiscal había afectado los planes de inversión en obras sino también que la modificación del tipo de cambio había alterado la estructura de costos y que, entre otros casos, que el Estado había acumulado retrasos en los subsidios que habrían puesto en grave riesgo la continuidad del servicio público.

En virtud de ello, el mencionado decreto suspendía la realización de inversiones e introducción de mejoras en el sistema por estar sujetos los mismos a subsidios y aportes del Estado Nacional y daba diez días a los concesionarios para presentar al gobierno un Plan de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables y de Prestación del Servicio

para los servicios que asegurara “la continuidad de éstos en condiciones compatibles con la contingencia excepcional existente”.

Así, el financiamiento y pago de estas 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 constituido a partir de dichos ingresos y de otros aportes estatales. Los ingresos propios del concesionario serán sólo destinados al financiamiento de actividades o aspectos vinculados exclusivamente a la faz operativa de la prestación del servicio.

Asimismo, suspendía la aplicación de los aumentos tarifarios que habían quedado establecidos en las *addendas* de los contratos renegociados aprobados por los Decretos N° 104/01 y N° 167/01, e instruía a la Secretaría de Transporte y el Ministerio de Producción a efectuar estudios conducentes para evaluar la necesidad de una redeterminación de la estructura tarifaria de los servicios involucrados.

La propuesta de los concesionarios fue –una vez más- mayores subsidios, más aumentos tarifarios, y la reducción de las inversiones a los mínimos indispensables. Propuestas que, por cierto, tenían poca relación con el estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria que había declarado la Ley N° 25.561.

Las tratativas del aludido proceso renegocial, más las dispuestas por el Decreto N° 311/03, se llevaron a cabo en ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), dependiente de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, nunca tuvieron lugar.

No debe perderse de vista que la mayoría de la doctrina nacional señala que la renegociación “es un mecanismo extraordinario y de excepción”; y que por tal razón para que sea procedente la renegociación del contrato público hay una serie de cuya presencia es fundamental constarse; a saber: “a) la efectiva comprobación normativa de la existencia de los requisitos que hacen viable la aplicación de la denominada ‘teoría de la imprevisión’ más el carácter definitivo; b) la subsistencia actual del fin público perseguido por el contrato objeto de la renegociación y de la calidad y eficiencia del servicio público; c) la existencia de una norma legal que determine el alcance de las materias susceptibles de renegociación; d) el respeto y acatamiento de los criterios normativos establecidos para la renegociación; e) el desequilibrio o quebranto del contrato debe ser integral; f) la celebración de un acuerdo de voluntades; g) el empleo de procedimientos que garanticen publicidad, transparencia y participación; h) inexistencia de incumplimientos del concesionario...” (Pérez Hualde, 2002)

Requisitos que, en su gran mayoría, estuvieron ausentes en los procesos renegociadores que se dieron en el sector ferroviario, y “que rara vez han estado vinculadas con la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas”, sino que por el contrario se centraron en modificar a favor de las empresas “las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de -y generalmente, incumplidos por- las empresas y/o los plazos de concesión de los servicios” (Azpiazu y Schorr, 2001).

En 2004, se rescinde el contrato de la línea San Martín, que estaba en manos de la empresa Transportes Metropolitanos S.A. desde el inicio de la concesión en 1994.

El Poder Ejecutivo Nacional facultó a la Secretaria de Transporte de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a convocar a las restantes empresas prestadoras de servicio público de

transporte ferroviario urbano de pasajeros del AMBA (Ferrovías S.A.C. –“Ferrovías”-, Metrovías S.A. –“Metrovías”- y Trenes de Buenos Aires S.A. –“TBA”-) para que conformen una unidad de gestión operativa<sup>5</sup>, con el fin de operar el servicio público de transporte ferroviario de pasajeros correspondiente a la línea General San Martín, hasta tanto se entregue la posesión de dicho servicio a la empresa que resulte adjudicataria de la licitación que otorgue la concesión del servicio<sup>6</sup>.

De esta manera, el Estado Nacional decidió garantizar la continuidad de la prestación del servicio público en dicha línea ferroviaria.

En tal sentido, el 24 de junio de 2004 se conforma la UGO, a efectos de asumir la operación de emergencia de la línea General San Martín<sup>7</sup>. En dicho marco, de legalidad extraordinaria, las firmas Ferrovías, Metrovías y TBA aceptaron la convocatoria efectuada por la Secretaría de Transporte de la Nación para operar por cuenta y orden del Estado Nacional el servicio público de transporte ferroviario urbano de pasajeros a cuyos efectos conformaron UGOFE, con el objetivo específico de llevar adelante la operación de dichos servicios ferroviarios durante el período limitado de tiempo fijado en el decreto con motivo de la situación de urgencia y emergencia existente en la línea General San Martín.

La Secretaría de Transporte de la Nación y UGOFE suscribieron con fecha 7 de octubre de 2004 un Acuerdo de Gerenciamiento Operativo de Emergencia (“AGOE”), que

---

<sup>5</sup> Conforme Artículo 4 del Decreto Nro. 798/04”

<sup>6</sup> Se destaca que en ese momento la precariedad del vínculo UGOFE / Estado Nacional tenía como marco temporal la adjudicación a un nuevo contratista la cual surgiría obviamente luego de un proceso de selección del contratista que fue definido como Licitación.

<sup>7</sup> Conforme Resolución 408 de la Secretaria de Transporte de fecha 24 de Junio de 2004 y Decreto 798/04.

regiría hasta tanto se entregase la posesión de dicho servicio a la empresa que resultase adjudicataria de la licitación que otorgara la concesión del servicio, siendo necesario que se acordara la forma en que se llevaría a cabo la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros por cuenta y orden del Estado Nacional.

Como retribución por los servicios ferroviarios, el mencionado acuerdo establecía que UGOFE recibiría el 6% mensual de los ingresos por la operación. Asimismo, que percibiría un porcentaje igual por contratar y ejecutar todos los programas de mantenimiento y obras indispensables.

Por otra parte, el Estado Nacional asumió mantener indemne a UGOFE y/o a los accionistas de ésta (Ferroviás, Metroviás y TBA) y/o a los Directores y/o a los Directores de los Accionistas de UGOFE por todos los daños y perjuicios que pudieran válidamente ser reclamados por los terceros en concepto de responsabilidad civil como consecuencia de los siniestros y/o accidentes producidos durante la prestación y/u operación de los servicios ferroviarios de pasajeros. Además, determinó que UGOFE no sería responsable del pago de impuestos, tasas, contribuciones o gravámenes en general que pudiesen recaer sobre el servicio o su operación e infraestructura que correspondan al período anterior a la fecha de toma de posesión.

Cabe destacar que el personal dependiente de la ex concesionaria -Transportes Metropolitanos General San Martín S.A.- fue asumido por la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. hasta tanto se entregue la posesión de dichos servicios a la empresa que resulte adjudicataria de la licitación que se llevara a cabo para otorgar la concesión de la línea ferroviaria en cuestión. La empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. es propiedad del Estado Nacional, por lo que la totalidad de los recursos necesarios para pagar los haberes del personal afectado a la operación de la línea General San

Martín provienen del Estado Nacional, una práctica que se repetiría en las rescisiones sucesivas.

En 2007, se rescinden los contratos de concesión de las líneas Roca y Belgrano Sur (Decreto N° 591/07), los cuales también serían operados a partir de entonces por UGOFE. S.A. en los mismos términos que el San Martín.

En síntesis, este otorgamiento directo de la operación a UGOFE (y del monopolio legal asociado de una gran porción del sistema ferroviario del AMBA) está basado en dicho régimen normativo y del mismo se deriva la precariedad de su vínculo y la imposibilidad de reclamo alguno al Estado Nacional una vez terminado el mismo.

El Estado Nacional aportó a UGOFE la infraestructura, el material rodante, el personal (vía la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. y el pago de sus remuneraciones), la tarifa percibida de los usuarios, el subsidio (que cubre todos los costos de explotación) y el pago por los programas de mantenimiento y de obras (inversión); y paga una retribución a UGOFE por la operación del servicio y por la contratación y ejecución de los programas de mantenimiento y obras.

Mientras que el Estado Nacional aporta todos los recursos necesarios para la operación de los servicios ferroviarios y la ejecución y el mantenimiento de la infraestructura, y asume la totalidad de los riesgos derivados de ello, UGOFE aporta la operación del servicio y la contratación de los programas de mantenimiento y obras, por la que recibe una contraprestación por parte del Estado Nacional (retribución) sin asumir los riesgos asociados y la garantía de indemnidad.

**Tabla 4: Sinalagma contractual de los Acuerdos de Gerenciamiento Operativo de Emergencia.**

	<b>Concepto</b>	<b>ENA</b>	<b>UGOFE</b>
1.	Propiedad del servicio	X	
2.	Propiedad de los bienes	X	
3.	Propiedad de los ingresos (subsidio/tarifa)	X	
4.	Aporta (fondos / recursos) para explotación	X	
5.	Paga remuneraciones	X	
6.	Asume riesgos de la explotación	X	
7.	Propiedad de los ingresos colaterales	X	
8.	Opera servicios		X
9.	Administra Fondos del ENA		X
10.	Administra RR HH		X
11.	Recibe Indemnidad por riesgos inherentes a su actividad		X
12.	Contrata y ejecuta Programas de mantenimiento (mantenimiento diferido) y de Obra		X

Fuente: Elaboración propia.

En febrero de 2008 se sancionó la Ley N° 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, a través de la cual el Estado Nacional resolvió encarar el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario<sup>8</sup>.

Dicha norma crea las sociedades Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE). Ambas Sociedades del Estado creadas por esta ley actuarían en jurisdicción del Ministerio De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

---

<sup>8</sup> Conforme Artículo 1 de la Ley 26.352. La misma encuentra su fundamento constitucional en lo dispuesto por el Art.42 de la Constitución Nacional en particular en lo dispuesto en su párrafo segundo que dispone: “Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, (..) a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, (..)”; y en su párrafo tercero que dispone: “La legislación establecerá (..) los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional (..)”.

El proclamado objeto de esta ley era el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando supuestamente “como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario, conforme a las pautas que se fijan”. En este sentido, se estableció que la ADIFSE tendrá a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes. En tanto que la SOFSE tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante. Dentro de este nuevo ordenamiento, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) amplía sus funciones respecto al transporte ferroviario.

No obstante la ley creaba estas nuevas sociedades estatales no ponía fin al esquema institucional existente. Sumaba así nuevos actores al complejo de agencias estatales y empresas privadas del sector.

Si bien en dichas circunstancias, no existía motivo para continuar otorgando en forma directa y excepcional un permiso de operación y programas de mantenimiento y obras de un monopolio legal de gran envergadura del sistema ferroviario del AMBA, cuando en mayo de 2012 se rescinde el Contrato de Concesión de TBA (Decreto N° 793/12), la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento (UGOMS) asume consecuentemente la operación de las líneas Mitre y Sarmiento. Apenas un año y medio después, mediante la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 1244/2013 se rescinde el Acuerdo de Operación con UGOMS por la línea Sarmiento y queda la operación de la misma en manos de SOFSE.

En febrero de 2014, se entrega, en forma directa, la operación de las líneas Mitre y San Martín a la empresa Corredores Ferroviarios S.A., y las líneas Roca y Belgrano Sur a

la empresa Argentren S.A. (Res. MIT N° 41/2014), controladas por los grupos Roggio y Emepa. Un año después, el Estado le instruye a SOFSE a rescindir el contrato de Corredores Ferroviarios S.A. y Argentren S.A (Res. MIT N° 171/2015). De esta forma, SOFSE asume la operación de las líneas Mitre, San Martín, Roca y Belgrano Sur.

Llegaba a su fin así el “sistema permissionado”, que había permitido el otorgamiento en forma directa, precaria y provisoria por el Estado Nacional (Línea San Martín: 2004, Líneas Roca y Belgrano Sur: 2007, Líneas Mitre y Sarmiento: 2012), para operar el servicio y mantener los bienes (infraestructura, material rodante, etc.) y ejecutar obras. Ese plazo breve –menor a dos años- luego convertidos en permisos “de larga duración” y de práctica recurrente-, repartió el mercado del AMBA en forma directa, eliminó y/o neutralizó el riesgo empresario y le otorgó, a esos fines, amplias indemnidades para los operadores.

De esta forma, y luego de los cambios producidos en los últimos años, los servicios ferroviarios de transporte urbano y suburbano en las distintas líneas son prestados actualmente por el Estado Nacional a través de la SOFSE (Trenes Argentinos Operaciones), salvo la Línea Belgrano Norte que es operada por Ferrovías S.A.C. y la Línea Urquiza por Metrovías S.A.

Al momento de escribir estas líneas, este servicio público se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- i) El sistema concesionado inicialmente por el Estado Nacional (Línea Belgrano Norte: 1994, Línea Urquiza: 1993) para prestar el servicio y ejecutar planes de obras, luego renegociado en forma directa (adjudicando mayor plazo contractual sin haberse realizado las obras de modernización para lo cual se extendió el plazo original evidenciando con ello a la fecha solo una captura de ingresos públicos) sujeto a renegociación desde el

principios de 2002 (Ley Emergencia y normas complementarias.) pero sin haberse renegotiado los mismos quedando sujetos a la “emergencia continuada” y sin la debida aplicación de la Ley de Reordenamiento Ferroviario (2008). Cabe destacar, no obstante, que en virtud de las resoluciones 1325-E/17 y 1339-E/2017 del Ministerio de Transporte, el Estado Nacional manifestó su decisión de licitar las Línea Urquiza Y Belgrano Norte.

- ii) El Sistema operado en forma directa por el Estado Nacional a partir de la desarticulación del sistema permissionado (Líneas Roca, Mitre, Sarmiento, Belgrano Sur, San Martín)

En el año 2015 se dicta la Ley N°. 27.132, conocida como de Trenes Argentinos, mediante la cual se establecía una política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, renovación y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria, incorporación de tecnologías y servicios. En la norma se lo declaró de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina.

En virtud de ello, el Poder Ejecutivo nacional, adopta medidas tendientes a reasumir la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes, pudiendo: desafectar bienes, rescatar, reconvenir o en su caso renegociar los contratos de concesión de transporte de pasajeros suscritos con Metrovías Sociedad Anónima y Ferrovías Sociedad Anónima Concesionaria, aprobados por los Decretos N° 2608/93 y N° 430/1994.

Los arts. 1, 2 y 4 de la ley establecen los principios generales de la política ferroviaria nacional, que debe asegurar: 1.- que el Estado nacional administre la infraestructura ferroviaria; 2.- la gestión pública y privada de la prestación y operación de los servicios

de transporte público ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros; 3.- lograr la interconexión de los sistemas ferroviarios y la intermodalidad de los servicios de transporte y promover las condiciones de libre accesibilidad a la red nacional ferroviaria de cargas y de pasajeros, basada en los principios de objetividad, transparencia y no discriminación; 4.- maximizar las inversiones (públicas y privadas), con incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión, para asegurar la prestación de un servicio ferroviario en condiciones de eficiencia y seguridad, y la protección de los derechos de los usuarios; 5.- establecer la modalidad de acceso abierto a la red ferroviaria nacional para la operación de los servicios de transporte de cargas y de pasajeros.

Debe señalarse que la modalidad de “acceso abierto” a la red ferroviaria para el transporte de pasajeros y cargas impuesta por la ley 27.132, y su reglamentación del año 2018, no ha sido implementada en la práctica hasta el presente.

Asimismo, se dispuso la constitución de la sociedad Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, con sujeción al régimen establecido por la Ley N° 20.705, disposiciones pertinentes de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 (T.O. 1984) y sus modificatorias, la que tendrá por objeto integrar y articular las distintas funciones y competencias que tienen asignadas las sociedades creadas por la Ley N° 26.352 y por el Decreto N°. 566/2013 y la articulación de todo el sector ferroviario nacional.

En el año 2017 se dictó el Decreto N° 652, por el cual se delegó en el Ministerio de Transporte la facultad de clausurar ramales ferroviarios en forma definitiva y proceder al levantamiento de las vías y demás instalaciones ferroviarias. Asimismo, se determinó que los rieles, durmientes, aparatos de vías y el resto de los bienes muebles que compongan la infraestructura ferroviaria que se encuentra ubicada en el sector que se

resuelva remover, quedarán en poder de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado.

El mencionado Decreto duró pocos meses, ya que en noviembre del mismo año fue derogado por el Decreto N° 883.

**Tabla 5: Líneas y operadores. 1994-2015.**

<b>Línea</b>	<b>Operador</b>	<b>Inicio de operador</b>	<b>Anteriormente operador</b>
Urquiza	Metrovías S.A	1994 (Decreto N° 2608/93)	Ferrocarriles Metropolitanos S.A
Belgrano Norte	Ferrovías S.A.C	1994 (Decreto N° 430/93)	Ferrocarriles Metropolitanos S.A
Sarmiento	SOFSE	2015 (Resol. MIT 1244/15)	UGOMS (2012-2013). TBA (1994-2012)
Mitre	SOFSE	2015 (Resol. MIT 171/15)	Corredores Ferroviarios S.A (2014-2015). UGOMS (2012-2014)
San Martín	SOFSE	2015 (Resol. MIT 171/15)	Corredores Ferroviarios S.A (2014-2015) UGOFE (2005-2014). Transporte Metropolitano San Martín S.A (1994-2005)
Roca	SOFSE	2015 (Resol. MIT 171/15)	Argentren S.A (2014-2015) UGOFE (2007-2014) Transportes Metropolitanos Gral. Roca (1994-2007)
Belgrano Sur	SOFSE	2015 (Resol. MIT 171/15)	Argentren S.A (2014-2015) UGOFE (2007-2014) Transportes Metropolitanos Belgrano Sur (1994-2007)

Fuente: Elaboración propia.

### **III.3.2. El monopolio estatal del AMBA “manejado, dirigido y controlado” por un oligopolio/oligopsodio privado.**

El debate sobre las funciones del Estado fue un tema históricamente recurrente en política ferroviaria argentina. Un debate que siempre estuvo atravesado por la

disyuntiva ideológica entre un modelo de corte estatista y otro de tipo privatista, aunque –como veremos a lo largo del trabajo- desatendiendo la necesaria eficiencia del sistema. La historia ferroviaria argentina se caracterizó así por la sucesión de modelos de gestión: desde la convivencia de empresas privadas y públicas del siglo XIX, pasando a la gestión estatal directa mediante una empresa monopólica hacia mediados del siglo XX con las políticas nacionalizadoras, a la gestión indirecta por empresas privadas a través de concesiones tras las privatizaciones de mediados de los noventa, para pasar nuevamente a manos –al menos transitoriamente- de una nueva sociedad del Estado en los albores del nuevo milenio.

Estos vaivenes en lo que respecta a modelos de gestión se dieron en todos los servicios ferroviarios, sean metropolitanos, de cargas o de larga distancia, y con indiferencia de especificidades operativas, especialización del personal, material rodante y organización del tráfico.

El tránsito de un Estado empresario, prestador del servicio, a uno prestador a través del régimen de concesiones, colocó a la regulación como una clave para garantizar la eficiencia. Más aún, teniendo en cuenta que el Estado no solo entregaba a privados la operación del servicio sino también el mantenimiento de la infraestructura y material rodante, de manera integral y con derechos exclusivos de explotación. A su vez, el Estado pagaba subsidios operativos y también las inversiones cotizadas y ejecutadas por el concesionario.

Sin embargo, como se ha venido argumentando a lo largo del presente trabajo la regulación fue uno de los talones de Aquiles de la política ferroviaria. La red nacional se redujo progresivamente a niveles de los que nunca se recuperó, los subsidios crecieron, pero las inversiones fueron escasas, y la calidad del servicio muy por debajo de los estándares mínimos.

Como consecuencia casi inevitable de este déficit en materia regulatoria que hemos venido reseñando, durante los diez años comprendidos entre la declaración de emergencia ferroviaria en 2002 y el trágico accidente de la estación Once en 2012, el sistema ferroviario de pasajeros concesionado y permissionado del AMBA –como se dijo repetidamente, un monopolio estatal- ha sido “manejado, dirigido y controlado” por un oligopolio/oligopsodio privado conformado por dos empresas, los grupos Emepa y Roggio<sup>9</sup>.

En este marco, en el siguiente apartado procuraremos describir y analizar como la débil institucionalidad regulatoria y el comportamiento empresario que ella incentivó, atentaron contra la eficiente asignación de los recursos públicos y la equidad, todo ello en detrimento de la seguridad operativa, calidad del servicio y el resguardo del patrimonio público.

Una situación que, como se desarrollará en las páginas que siguen, permitió que dos de los grupos concesionarios del servicio ferroviario percibieran, solos o asociados, durante el período mencionado el 100% de los ingresos por tarifa, subsidio y por explotaciones colaterales. Y que, además, realizaran el mantenimiento, mantenimiento diferido, y las obras; en forma directa o indirecta.

Una situación que les permitió aplicar subsidios cruzados entre las ganancias (y subsidios estatales) del monopolio natural y actividades potencialmente competitivas.

---

<sup>9</sup> Cabe aclarar que hasta la rescisión del contrato de concesión de las líneas Mitre y Sarmiento este sistema tenía otro integrante, TBA S.A. (del Grupo Cirigliano), a quién si bien se le rescindieron los contratos de concesión siguió participando en varias contrataciones como proveedor en esta actividad como asimismo como titular de varios de los servicios en competencia de la línea Sarmiento, entre ellos algunos servicios de colectivos (Grupo Plaza).

### **III. 3. 3. Subte y Premetro.**

La Ley 23.696 de Reforma del Estado, de agosto de 1989, incluyó a Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) en el anexo que enumeraba las empresas públicas destinadas a “privatización o concesión parcial o total”. El decreto N° 2074/90 ratificó el plan de concesión de SBASE, y por decreto N° 1143/91 se plantea la concesión conjunta de los servicios de Subterráneos junto con los del Ferrocarril General Urquiza (FCGU) de FEMESA, según los considerandos por un pedido de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Pese a que SBASE era una empresa municipal desde 1979, el proceso licitatorio de la concesión fue llevado adelante por el gobierno nacional, e incluyó sus servicios y los del Ferrocarril Urquiza dentro del “Grupo de Servicios 3” (Subterráneos de Buenos Aires y su línea complementaria de superficie Premetro, y Ferrocarril General Urquiza). El 25 de noviembre de 1993 fue firmado el contrato de concesión con la empresa Metrovías S.A (aprobado por el Decreto N° 2608 de fecha 22 de diciembre de 1993), quien se hizo cargo de la operación de la red de subterráneos a partir del primero de enero de 1994, permaneciendo SBASE como propietario de los activos entregados en concesión como los nuevos incorporados y el Estado Nacional responsable de fijar la tarifa y los planes de inversiones y mantenimiento.

En el Contrato se pactó una fórmula de concesión temporalmente subvencionada, con períodos de aportes de subsidios a cargo del Estado Nacional y de contribuciones en el plus de rentabilidad a abonar por el Concesionario, a través de cánones. El contrato también definió los mecanismos y procedimientos de actualización de las variables económicas del mismo, y especialmente, estableció los límites, regulaciones y el sistema de autorizaciones que el concesionario debe observar en el uso y gestión de los

bienes que le han sido encomendados, tanto en la operación de los servicios como en la ejecución de las obras del Plan de Inversiones.

Además, se le reconocía al concesionario, la explotación de actividades comerciales accesorias y colaterales al servicio concesionado.

Dicha concesión podía ser prorrogada por períodos sucesivos de diez años, a pedido del Concesionario cuando a juicio de la Autoridad de Aplicación aquel haya dado cumplimiento satisfactorio a sus obligaciones contractuales y se haya verificado un “mensurable mejoramiento de los índices de desempeño del sistema”. Debe señalarse que la concesión reviste el carácter de "Concesión de Servicio Público", incluyendo también la facultad de explotación comercial de locales, espacios (V.gr. tendido de fibra óptica) y publicidad en las estaciones, coches e inmuebles comprendidos dentro de ésta. El Contrato de Concesión fue modificado por la *addenda* aprobada por el Decreto N° 393/99 (que planteaba incluso su transferencia a la Ciudad), y su nuevo texto ordenado fue aprobado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por medio de la Resolución N° 153/99 de la Secretaría de Transporte.

La *addenda*, que le adjudicó al concesionario un mayor plazo a cambio de obras de modernización, pudo ejecutarse parcialmente ante la escasez de recursos presupuestarios por parte del Gobierno Nacional, hasta que el ya citado Decreto de Emergencia Ferroviaria 2075/02, declaró el estado de emergencia del sistema de transporte ferroviario de pasajeros (de superficie y subterráneo) en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

El Decreto dispuso la suspensión transitoria de la ejecución del Plan de Obras contenido en la *addenda*, autorizó la cancelación de ciertas deudas que el Gobierno Nacional mantenía con los Concesionarios mediante el uso de fondos depositados en cuentas fiduciarias, y ratificó la suspensión de los incrementos tarifarios oportunamente

establecidos en la *addenda*, instruyendo a la Secretaría de Transporte a efectuar los estudios conducentes a determinar la necesidad de la redeterminación de la estructura tarifaria de los servicios involucrados en función de las tarifas vigentes para la totalidad de los medios de transporte público de pasajeros en el AMBA, tendiendo a lograr un adecuado equilibrio entre las mismas.

Posteriormente, la Resolución N° 115/02 del ex Ministerio de Producción del 22 de diciembre de 2002, dispuso, entre otras cosas, la aprobación de los programas de inversión de emergencia, priorizando la ejecución de las obras de mayor urgencia y necesidad y presentó un acuerdo sobre el monto de penalidades a abonar por todo concepto desde el inicio de la concesión hasta el 17 de octubre de 2002, el cual fue cancelado por la Sociedad en su totalidad.

Con fecha 18 de octubre de 2007 mediante el Decreto 1482/07 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, le fue otorgada a Metrovías con carácter precario la autorización para la prestación transitoria del servicio de subterráneo entre las estaciones Once y Caseros de la Línea "H" y las que en el futuro se construyan y se agreguen en dicha línea.

El 3 de diciembre de 2010 se firmaron unos nuevos Términos de Referencia, que incluyeron a la estación Corrientes y dispusieron que la operación aquí referida regirá hasta tanto se entregue la posesión de dicho servicio a la empresa que resulte adjudicataria del proceso licitatorio que oportunamente se lleve a cabo, o por revocación de la misma por decisión del autorizante o culpa del operador, o a los cuatro años, prorrogables por un año más, lo que ocurra primero.

Bajo términos similares con fecha agosto de 2012 se firmó el acuerdo de operación para el tramo Caseros-Parque Patricios que venía operando Metrovías desde octubre de 2011. Por la operación de las estaciones Corrientes y Parque Patricios la Sociedad

percibió hasta marzo de 2013 de parte de Subterráneos de Buenos Aires la suma de \$ 2,5 millones mensuales para cubrir los costos de explotación afectados a dicha operación. En lo referido a los montos por la venta de pasajes de toda la Línea H, la Sociedad depositaba, hasta la mencionada fecha, en una cuenta especial en el Banco Ciudad de Buenos Aires los importes percibidos (netos de impuestos), por los pasajeros pagos que pasaban por todos los molinetes de la Línea H, a las 72hs. de su percepción. Estos “Términos de Referencia”, serían reemplazados por el Acuerdo de Operación y Mantenimiento (AOM), suscripto por la Sociedad con SBASE en 2013, el que se describe más adelante.

Con fecha 3 de enero de 2012, el Estado Nacional (por intermedio del Ministerio de Planificación Federal, Inversiones y Servicios) y el Gobierno de la Ciudad, sin considerar el procedimiento constitucional previsto para este fin (transferencia de un servicio público y sus recursos), suscribieron un Acta Acuerdo acerca de la transferencia de la Concesión correspondiente a la Red de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires en la cual el Gobierno de la Ciudad asumió el control y fiscalización del Contrato de Concesión y la potestad de fijar las tarifas del servicio, y el Estado Nacional se comprometió al pago de una suma anual a ser abonada en doce cuotas mensuales como único aporte para el pago de subsidio. Asimismo, se fijó un plazo de 90 días corridos para que en forma conjunta eleven a las respectivas autoridades de la materia, los proyectos correspondientes a los actos jurídicos que sean necesarios suscribir para la formalización de las demás cuestiones legales, económicas y administrativas inherentes a la transferencia.

Las fallas estructurales en materia constitucional y legal no permitieron que se materializara lo acordado en la misma.

Ello así, ambos Estados debieron iniciar el camino normativo adecuado para transferir y recibir el servicio público y sus recursos. En esa línea, el 28 de marzo de 2012, a través de la Ley 26.740, el Congreso Nacional ratificó la transferencia a la Ciudad de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro. Asimismo, estableció que corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercer en forma exclusiva la competencia y fiscalización de los servicios.

Varios meses después, en diciembre de 2012, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley N° 4.472 que dispuso: 1) crear el servicio público del Subte en el ámbito de la CABA (publicatio), 2) que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumía el servicio público del transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo que se encontraban exclusivamente en su jurisdicción y las nuevas líneas o expansiones de líneas existentes que se construyan en el futuro a partir del 1° de enero de 2013, 3) que el servicio público se encontraba en emergencia, y 4) la creación de un fondo para el mantenimiento e inversión con el cual el Gobierno de la Ciudad se va a financiar.

La citada ley convocaba asimismo a Metrovías con el fin de celebrar un acuerdo dentro del plazo de 60 días, prorrogables por un período de 30 días a discreción del Poder Ejecutivo, para contratar en forma directa la operación transitoria del servicio por un plazo inicial máximo de 2 años, prorrogable por un año en función de la extensión de la declaración de emergencia.

Finalmente, el 5 de abril de 2013, Metrovías y SBASE firmaron el Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Servicio Público de la Red de Subterráneos (AOM), por el que en el marco de lo dispuesto en la citada Ley 4.472, SBASE otorgó a Metrovías, en forma exclusiva, la operación y el mantenimiento del Servicio Público de Subterráneos y Premetro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las

líneas A, B, C, D, E y H, y el Premetro; pero excluyendo del mismo la explotación de todos los servicios colaterales y la ejecución de obras e inversiones.

El plazo del AOM se estableció por un lapso inicial 2 años contados a partir de la fecha de su celebración, pudiendo ser prorrogado por SBASE sin que la duración total del AOM pueda exceder la vigencia del período de emergencia declarado en el art. 6 de la Ley 4.472, originalmente establecido en 2 años, con la facultad del GCBA de prorrogarla por un 1 año adicional. Esta norma fue posteriormente modificada por la Ley 4.790, que estableció que el período de emergencia es de 4 años, manteniendo la facultad del Poder Ejecutivo de prorrogarla por 1 año adicional.

De esta manera, desde abril de 2013, el servicio del Subte y Premetro pasó a registrarse bajo los parámetros establecidos en el AOM tanto en lo referido a las tareas y actividades a realizar por el operador como en la retribución a percibir. Respecto de la retribución del operador, según lo establecido en el Artículo 7.1., Metrovías percibe (1) la tarifa abonada por el usuario (\$ 2,5 desde la entrada en vigencia del AOM hasta el 11 de noviembre de 2013 inclusive y \$ 3,5 a partir de dicha fecha, fecha en que SBASE aprobó el nuevo cuadro tarifario), 2) el valor de las comisiones por cargas de tarjetas de viaje y 3) los aportes estatales vía subsidios / fomentos.

En noviembre de 2017, habiéndose vencido el plazo de la emergencia declarada por la Ley 4.472, la Legislatura sanciona la Ley 5885, autorizando a SBASE, a otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público la operación y mantenimiento del SUBTE, en un todo de acuerdo a lo previsto por la Ley 4.472 (Texto Consolidado por Ley 5.666) y normas complementarias.

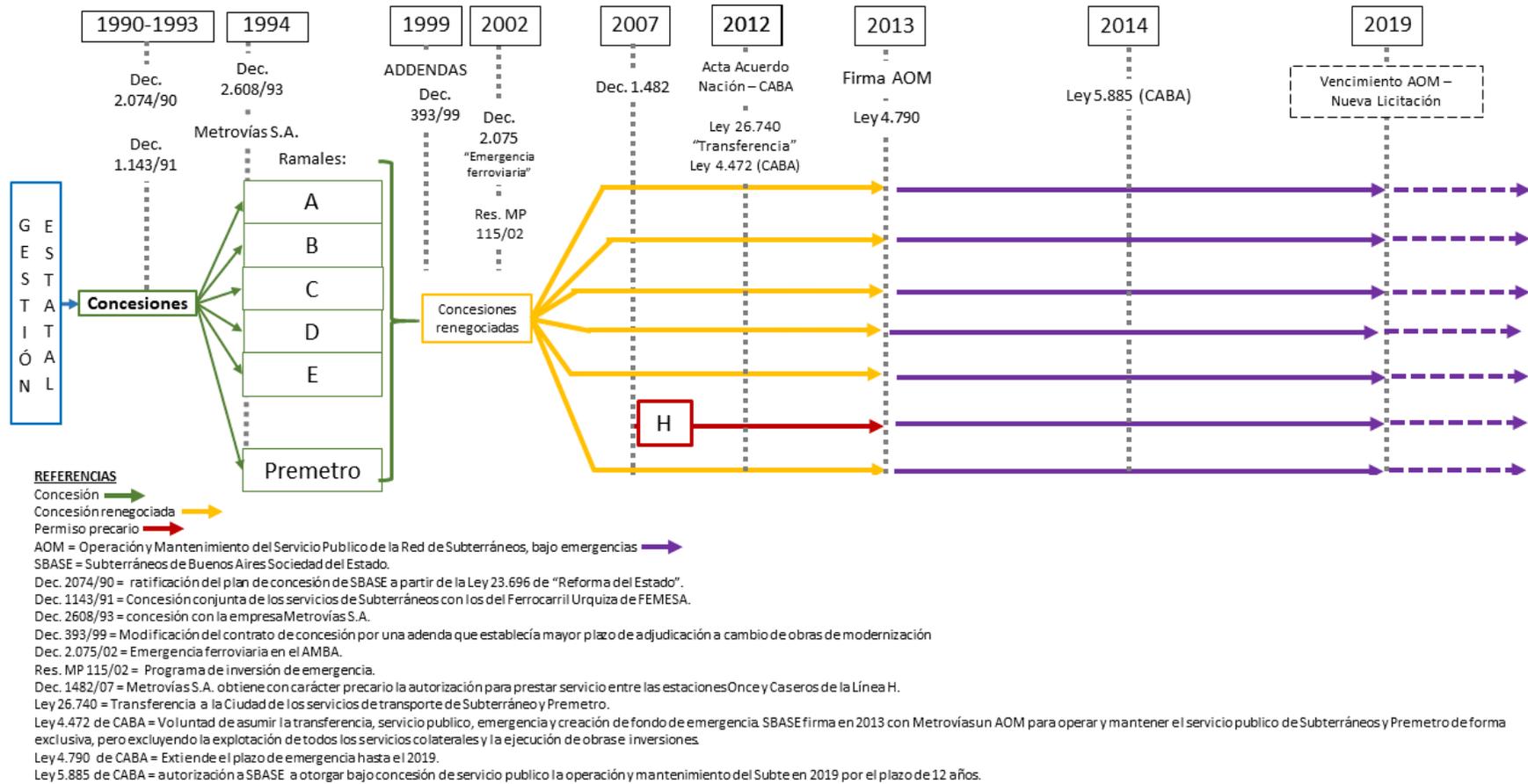
De esta forma, se estableció que el 1 de enero de 2019, un nuevo concesionario tendrá a su cargo la operación y mantenimiento del servicio público por un plazo de 12 años (prorrogables por otros 3)

Sin embargo, a fines de 2018 una nueva ley aprobada por la Legislatura de la Ciudad prorrogó por un año más la operación de Metrovías, fijando como nueva fecha tope el 31 de diciembre del 2019 para el vencimiento de la operación o hasta que el nuevo concesionario pueda tomar el control del servicio.

En virtud de todo lo expuesto, al momento de escribir estas líneas el servicio público de subterráneos se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- i) la red concesionada (trazas originales) inicialmente por el Estado Nacional en 1993, la cual fue renegociada hace más de una década (1999) en forma directa por el Estado Nacional y Metrovías S.A., con la intervención de SBASE, adjudicándole mayor plazo a cambio de obras de modernización que no han sucedido, encontrándose desde su transferencia a la Ciudad (2012) permitida su operación en forma transitoria debido a la emergencia, con la decisión ya tomada de una nueva licitación para seleccionar, ahora si, a un nuevo concesionario para la operación y mantenimiento del servicio público, aunque con sucesivas prórrogas que han demorado su materialización.

**Figura 6: Gestión del servicio de subterráneo de CABA. 1990-2019.**



Fuente. Elaboración propia.

#### **IV. Los subsidios y la captura de los ingresos públicos.**

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es posible definir a los subsidios como el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos (Castro y Szenkman, 2012). De forma análoga, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) los define como pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes o servicios que producen, venden, exportan o importan.

En esencia, a los fines del presente trabajo, definiremos a los subsidios en tanto transferencias realizadas por la administración pública a empresas o consumidores para permitir que determinados bienes y/o servicios sean consumidos a un precio inferior al necesario para cubrir los costos de producción (FMI, 2014).

El argumento habitualmente utilizado para justificar la aplicación de subsidios al transporte está vinculado a cuestiones de equidad social. El transporte es considerado un servicio necesario para garantizar el bienestar de las personas y condición para el acceso a derechos esenciales como la salud, el empleo y la educación. De esta manera, se entiende que la exclusión de determinados sectores poblacionales del servicio como resultado del nivel de la tarifa puede representar un costo social y generar situaciones de inequidad.

Tras la profunda crisis del 2001 y la salida de la convertibilidad, la Ley 25.561, cuya vigencia fue prorrogada sucesivamente hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>10</sup>, declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa financiera y cambiaria, la cual

---

<sup>10</sup> Leyes 25.790, 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.897

comprendía en la misma a los contratos celebrados por la administración pública bajo normas de derecho público, y que el Decreto 2075/02 declaró el “estado de emergencia” del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires, por la cual se suspendió cualquier incremento tarifario previsto contractualmente para los años 2002 a 2008.

De esta forma, la brecha que se generó entre los ingresos y egresos operativos de los concesionarios a partir de la sanción de dicha ley fue cubierta con subsidios estatales. Estos subsidios se focalizaron en la oferta y se materializaron a través de transferencias directas a las empresas operadoras que, en un principio, estaban condicionadas a criterios de volumen de oferta, como la cantidad de pasajeros transportados, kilómetros cubiertos, entre otros indicadores.

Si bien durante los primeros años de la post-convertibilidad los subsidios cumplieron sus objetivos, entre 2005-2011 el sistema se volvió altamente gravoso para el erario público. En este sentido, los subsidios al transporte financiados con transferencias de la Administración Pública Nacional incrementaron siete veces su participación en el PIB entre 2005 y 2011, pasando así de 0,2% a 1,5% del PIB (ASAP, 2014).

Los subsidios llegaron de esta manera a representar el 80% de los ingresos de las empresas en 2010, generando incentivos negativos a la provisión de servicios de transporte público de calidad. Como señala Barbero (2012), este modelo de gestión 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 ese contexto, se destinaron al sistema ferroviario aproximadamente el 25% del total de los subsidios al transporte en el período de referencia, básicamente orientados a inversión (mantenimiento eléctrico, material rodante, señales y telecomunicaciones, vías y obras), operación (tecnología, combustible, seguridad y control médico, gastos administrativos e impuestos, limpieza) y personal.

Producto del “congelamiento”, la tarifa ajustada por la inflación en el caso de los ferrocarriles concesionados del AMBA cayó un 36% entre 2003 y 2007. Esta brecha fue cubierta desde mediados de 2002 por subsidios que, pese a la leve recuperación de las tarifas operadas desde 2007, fueron creciendo exponencialmente: de los \$140 millones en 2003, alcanzaron los \$2500 millones en 2011, representando un subsidio de \$6 por pasajero (Barbero, 2012).

De esta forma, en el transporte de pasajeros las transferencias del Estado a los concesionarios pasaron de ser una fuente de ingresos minoritaria a ser su principal sustento, adquiriendo un carácter de condición imprescindible para la continuidad del servicio ferroviario en el AMBA y CABA. Tanto es así que los concesionarios los seguían percibiendo aun cuando no cumplían con las condiciones fijadas por el Estado para su cobro.

Mientras que el subsidio operativo significó un 35% de los recursos con que contó el sistema en el año 2003, para el año 2011 representaba un 86%. Suele señalarse que dos factores coadyuvantes explican este crecimiento: el mayor aumento de la masa salarial y la caída relativa de los ingresos por tarifas debido al atraso de las mismas y a la reducción de los pasajeros pagos. Sin embargo, comparándolos con el crecimiento de los costos salariales del sector (el destino del 75% de las transferencias estatales) según datos de la Secretaría de Transporte y del INDEC, el aumento en los subsidios fue significativamente mayor. En ese sentido, mientras los salarios al personal del sector

transporte se multiplicaron por 4 entre 2005 y 2012, los subsidios a las concesionarias crecieron 9 veces, lo que tuvo un impacto significativo en el origen de dicha financiación. Los recursos para afrontar esta erogación provinieron en su mayor parte de los fondos del SIFER (Barbero, 2012). Este fideicomiso alimentado por el impuesto al gasoil, fue creado en el año 2001 para financiar inversiones en los ferrocarriles. Al tornarse insuficientes estos recursos se les sumaron aportes del Tesoro que, eventualmente, terminaron siendo la principal fuente de financiamiento.

La Auditoría General de la Nación ha demostrado en sus informes las debilidades técnicas en los controles llevados a cabo por parte del Estado en el proceso de redeterminación de los subsidios por parte de las autoridades de la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). En particular, en lo que respecta a “la determinación de la procedencia de los reclamos de los concesionarios, y si los mismos resultaban razonables en función del nivel de actividad que presenta la explotación”<sup>11</sup>.

Las cifras relevadas por la AGN<sup>12</sup> en relación al concesionario TBA son más que elocuentes:

- El monto del subsidio de explotación mensual se incrementó un 146% entre 2006 y 2010, como consecuencia de las sucesivas redeterminaciones (19 en total).
- La participación porcentual de los ingresos por subsidios con relación al total de ingresos de explotación en el período 2003-2009 se incrementó un 132%, representando, en el ejercicio 2009, el 75,63 % del total de ingresos de explotación del concesionario.

---

<sup>11</sup> Auditoría General de la Nación (AGN). Informe de Auditoría 303/2009.

<sup>12</sup> Resolución AGN N° 16/2012, Actuación AGN N° 303/09

- El subsidio por pasajero transportado, medido en moneda constante de diciembre de 2009, refleja un incremento del orden del 483,72 % respecto del valor verificado en el ejercicio 2003.
- El subsidio por Coche Kilómetro, medido en moneda constante de diciembre de 2009, refleja un incremento del orden del 422,49 % respecto del valor verificado en el ejercicio 2003.

En lo que respecta a las inversiones directas del Estado en el sector, se observa que éstas se mantuvieron prácticamente congeladas en el mismo período, incluso en términos nominales. Si se analizan las partidas del programa “*Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario*” del Presupuesto Nacional, en particular la correspondiente a bienes de uso, asimilable a la inversión en el sector, promedió los \$226 millones por año entre 2005 y 2012, y pasó de representar un 17% del gasto de ese programa en 2005 a solo un 3% en 2012. Del total de la inversión pública nacional (del orden de los U\$ 5569 millones para el año 2012) la inversión en el sector transporte representaba U\$ 2828,9 millones, de los cuales sólo U\$ 408 millones al sector ferroviario (14%), aunque mayormente destinados a obras de renovación de vías de la línea Belgrano Cargas.

Debe señalarse que, en materia de inversiones, desde 2002 el Estado nacional estableció diversos planes de obras con destino a la reposición, rehabilitación y modernización de material rodante e infraestructura. Entre estas iniciativas, pueden mencionarse el Programa de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables de 2002, el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias (Planifer) en 2004, y otro de Prestación de Servicios, en 2005. Sin embargo, estas y otras iniciativas se ejecutaron sólo parcialmente, y ello en gran medida en razón de que los recursos específicos para inversiones en el sistema

ferroviario se utilizaron íntegramente para los subsidios operativos. Si se tiene en cuenta que las necesidades de reposición, de acuerdo con el ciclo de vida de los diversos componentes ferroviarios y la obsolescencia tecnológica, no deberían ser inferiores al 3% anual, la inversión anual necesaria – sólo para reponer los componentes que se desgastan- debería haber sido 10 veces superior (Barbero, 2012), es decir un monto no menor a 450 millones de dólares anuales. Debe señalarse que los subsidios otorgados en 2011 a los concesionarios superaron aproximadamente en veinte veces ese monto.

#### **IV.1. Los balances de las empresas concesionarias/permisionarias.**

Como se indicó anteriormente, los fondos públicos se incrementaron notoriamente durante el período de referencia, subvirtiendo el sentido original que tenían los subsidios, que pasaron de ser un complemento de los ingresos por boletos, a convertirse en el principal ingreso de los operadores de la red ferroviaria y objeto de captura y desviación a través de diversos mecanismos que detallaremos más adelante.

En ese sentido, y tomando como fuente los datos del Ministerio de Hacienda de la Nación y los respectivos de la Comisión Nacional de Valores, se dará cuenta de forma breve los últimos balances de las empresas responsables de las diferentes líneas durante el período bajo análisis (2002-2012).

##### **IV.1.1. Líneas Mitre-Sarmiento.**

El último balance, correspondiente al año 2010, de Trenes de Buenos Aires S.A (TBA) -empresa constituida en 1995- indicaba un compromiso de inversiones por parte de la sociedad de \$1.467.388.000 (2001-2019). Tal monto debió ser repagado por el fondo

de inversiones y por un aporte estatal de \$160 millones. Para ese balance se habían ejecutado sólo \$584 millones.

En ese contexto, la empresa tuvo en dicho año ingresos por explotación por \$802 millones, de los cuales \$625 millones fueron por subsidios, es decir el 77% del total de ingresos en el ejercicio. Por remuneraciones y deudas sociales se destinaron cerca de \$100 millones. En ese ejercicio se registró un resultado negativo de -\$7,7 millones.

Debe señalarse que entre 2003 y 2009, la participación porcentual de los ingresos por subsidios con relación al total de ingresos se incrementó un 132%. Y si se tiene en cuenta el subsidio por pasajero transportado, medido en moneda constante a diciembre de 2009, refleja un incremento de 483,72% respecto del valor verificado en el ejercicio 2003<sup>13</sup>.

Al rescindir el Estado Nacional el contrato de TBA mediante Decreto N° 793/2012, y creando posteriormente la Unidad de Gestión Operativa Mitre y Sarmiento S.A (UGOMS) el 8 de junio de 2012, con la participación de Metrovías S.A y Ferrovías S.A., se aportó en concepto de subsidios \$1.129 millones a las transferencias realizadas para la operación y mantenimiento de las Líneas Mitre (621 millones) y Sarmiento (508 millones). La retribución a Metrovías y Ferrovías no solo se ve expresada en el 5% de los ingresos pactados en el Acta Acuerdo de constitución de la UGOMS. Ambas empresas le facturaban a UGOMS “*servicios de asesoramiento ferroviario*” por el cual en 2012 se pagaron \$13.720.000.

De la lectura de los balances se desprende además que la UGOMS contaba con una amplia red de proveedores en donde es posible identificar con facilidad una vasta red de empresas pertenecientes a los grupos Roggio y Emepa, es decir, los mismos

---

<sup>13</sup> Auditoría General de la Nación (AGN). Informe de Auditoría 303/2009.

controlantes de las empresas Metrovías y Ferrovías. Según los datos oficiales brindados por UGOMS en sus balances, estas empresas controladas por los mismos grupos le proveen servicios tales como reparación de infraestructura, reparación de vías, reparación de material rodante, servicios de enlace punto a punto, servicios informáticos e incluso las compras de vías que formaron parte del plan de obras. Para retribuir a los proveedores pertenecientes a estas empresas de Roggio y Emepa, a lo largo de 2012 UGOMS desembolsó \$34 millones.

#### **IV.1.2. Línea Belgrano Norte.**

El concesionario Ferrovías S.A.C. es controlado<sup>14</sup> por Emepa S.A., cuya actividad principal es la construcción y reparación de material ferroviario. Además de operar la línea Belgrano Norte, el concesionario tenía una participación del 33,3% en la UGOFE, unidad que operaba las líneas San Martín, Roca y Belgrano Sur. Asimismo, participaba en un 50% del capital accionario de Ferrocentral S.A, cuya actividad es el transporte público de pasajeros, y de Ferrometro S.A en conjunto con Metrovías, cuya actividad es la prestación de servicios de asistencia técnica, mantenimiento de infraestructura y operación de transporte ferroviario<sup>15</sup>. Esta última empresa fue la operadora del “Tren Liviano del Este”, tren eléctrico liviano con un recorrido continuo de dos kilómetros que corría entre las avenidas Huergo y Madero (Puerto Madero), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

<sup>14</sup> La participación accionaria de Emepa en la concesionaria, para el ejercicio 2012, era superior al 75%.

<sup>15</sup> En 2013, tras la “salida” de TBA, Ferrovías y Metrovías comprarían ese paquete accionario y pasarían a tener cada una el 50% del capital accionario de UGOFE. Asimismo, tendría el 50% de participación en UGOMS, permisionaria de las líneas Mitre y Sarmiento.

En los estados contables analizados, al igual que lo constatado en las otras líneas, se observa la participación de una amplia red de sociedades relacionadas a los propios controlantes que evidencian vínculos, no sólo con la controlante Emepa S.A, sino también con Hidrovía (dragado y balizamiento), Emepa Tecnología S.A, Ferromel S.A (ingeniería y construcción), PC Publicidad, Herso (ingeniería y construcción), entre otras.

De los estados contables correspondientes al 2012, se desprende que los gastos de explotación fueron de \$379 millones y de administración de \$53 millones. El rubro con mayor incidencia, como en el resto de las líneas, era remuneraciones por \$243 millones. En lo que respecta a los ingresos, la fuente principal son los subsidios, que totalizaron \$ 515 millones en dicho año. Le siguieron –muy lejos- los boletos con \$ 20 millones, y “prestaciones diversas”, con \$28 millones.

A todo ello, se deben restar los costos de explotación total por \$466 millones, gastos de administración por \$60 millones y otros gastos por \$4 millones, determinando un resultado neto para el período de \$7 millones.

#### **IV. 1.3. Subte, Premetro y Línea Urquiza.**

La empresa Metrovías S.A fue constituida el 29 de diciembre de 1993. Explotó la concesión del Grupo de Servicios 3 (Subterráneos de Buenos Aires y su línea complementaria de superficie Premetro, y Ferrocarril General Urquiza).

La empresa Roggio S.A. es la empresa madre de la estructura societaria del grupo. Dicha empresa posee el 97,53 % de las acciones de la Compañía Latinoamericana de Infraestructura y Servicios S.A. (CLISA), empresa dedicada a la administración y asesoramiento de fondos de inversiones. Esta empresa es junto con Metrovías una de las dos compañías del grupo lanzadas al mercado bursátil.

A su vez posee el 97,13% de las acciones de Benito Roggio Transportes SA, quien es la controlante de Metrovías S.A con el 90,66% de las acciones.

Además, Benito Roggio Transportes S.A tiene el 97,22 % de las acciones de Benito Roggio e Hijos S.A.; ambas empresas conforman Metronec S.A. con un porcentaje de 95% y 5% de las acciones respectivamente; empresa con la cual Metrovías SA firmó un contrato cediendo la explotación de servicios colaterales que se analizará más adelante.

Por otra parte, las empresas Metronec S.A, Prominente S.A y CPS Comunicaciones S.A conforman Metrotel S.A, empresa subconcesionada por CPS Comunicaciones SA para la explotación de servicios de telecomunicaciones en el ámbito de la concesión.

Por último, Compañía Metropolitana de Seguridad es la encargada de los servicios de vigilancia y seguridad, llevando adelante además tareas del control de evasión del pago de boleto y la asistencia al pasajero. La suma acumulada entre 2001 a 2011 por el pago del servicio es de \$68 millones.

En los balances de 2012, y al igual que lo constatado en otras líneas, se encuentran registradas diversas contrataciones con las mencionadas empresas pertenecientes al propio Grupo Roggio, como Benito Roggio Transporte S.A, CLISA, Prominente S.A, Benito Roggio Ferroindustrial S.A, o Metronec S.A.

El nivel de acreencias y deudas de Metrovías S.A, con los integrantes del Grupo Roggio conforme los estados contables de la empresa (respecto a los rubros créditos y deudas con partes relacionadas corrientes y no corrientes) alcanzaron los 242 millones en el período 2010- 2012. En este marco, y mientras que en 2011 Metrovías mostró una posición superavitaria con firmas relacionadas de \$1,4 millones, en 2012 exhibió una situación deficitaria del orden de \$30 millones.

Debe destacarse el rol ejercido por Benito Roggio Transporte S.A en el marco de la concesión, en tanto se observa en los diferentes ejercicios la existencia de una sistemática transferencia de recursos desde Metrovías hacia dicha empresa por dos vías principales. La primera es un “canon de asesoramiento” –del que no se conoce el objeto-, y la segunda los préstamos realizados por Metrovías hacia su empresa controlante a tasas inferiores a las de mercado<sup>16</sup>.

Los balances de Metrovías presentan la información contable sin discriminar las unidades de negocio de las que participa la empresa (Subte, Ferrocarril Urquiza, UGOFE, UGOMS), lo que a todas luces dificulta el análisis y comprensión de los ingresos por subsidio y tarifa y los gastos.

En relación al subsidio, debe señalarse que con lo dispuesto por la Resolución N° 157/11 de la Secretaría de Transporte, última resolución aprobatoria de variación de costos que componen la Cuenta Explotación antes del acta acuerdo de fecha 3 de enero de 2012 celebrado entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad, el monto del subsidio mensual vigente al 31 de diciembre de 2011 ascendía a \$ 68,9 millones, con derecho a percibirlos hasta la finalización del proceso de renegociación contractual. Dicho monto incluye \$ 6,3 millones recibidos en compensación de los costos de explotación referidos a la Línea H por el tramo Once-Caseros.

En función del Acta Acuerdo de 2012, acerca de la transferencia del servicio correspondiente a la Red de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado Nacional se comprometió al pago de una suma de \$ 360 millones como único aporte para el pago de subsidio, el cual iba a ser abonado en doce cuotas mensuales, mientras

---

<sup>16</sup> Estos “préstamos” fueron denunciados por ANSES (accionista minoritario) en la Asamblea del 9 de Marzo de 2012, como una maniobra perjudicial para los intereses del concesionario y los accionistas.

que el Gobierno de la Ciudad en función de su potestad de fijar las tarifas del servicio, dispuso mediante Decreto N° 27/2012 de fecha 5 de enero de 2012, un incremento de \$ 1,40 a la tarifa del subterráneo (de \$1,10 a \$2,50) con vigencia a partir del 6 de enero de 2012, conceptos destinados a cubrir el monto del subsidio mencionado en el párrafo anterior. De esta forma, por el año 2012 la sociedad tuvo ingresos en concepto de subsidio por la suma de 739 millones, de los cuales aproximadamente 70 millones corresponderían a la Línea Urquiza<sup>17</sup>.

A estas transferencias hay que sumarle los ingresos que recibió la empresa y cuyo objetivo era el de realizar inversiones para mejorar el servicio de subterráneos de la Ciudad (Fideicomiso decreto 976/01), y que a partir de la Resolución N° 10/12 de la Secretaria de Transporte de la Nación y la posterior sentencia (del 27/08/2012) de la Jueza en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 6 de la Ciudad, deben ser destinados a solventar los gastos operativos para el mantenimiento del servicio público del Subterráneo y del Premetro. En el ejercicio 2012 dicha suma ascendió a \$188.276.438,94.

Como se desprende del análisis realizado por la Auditoría de la Ciudad conforme a lo ordenado por la Ley 4472 (art.7), pese a que el nivel de subsidios otorgados por el Estado Nacional representó un 147% más que la recaudación por tarifa durante el período 2010 a 2012, la Metrovías S.A, no ha invertido fondo alguno en obras de infraestructura y solamente se ha dedicado a mantener operativo el servicio de subterráneos.

En lo referido a la explotación del Ferrocarril Urquiza, debe señalarse que la Secretaría de Transporte aprobó las variaciones de costos resultantes en el rubro personal producto

---

<sup>17</sup> Cálculo realizado por la Auditoría de la Ciudad

de los acuerdos gremiales a cuenta por sumas no remunerativas celebrados con los gremios ferroviarios de la Unión Ferroviaria, la Asociación de Señaleros Ferroviarios Argentinos y el Sindicato La Fraternidad, determinando un monto a percibir de \$ 1,3 millones por el mes de junio de 2012, \$ 2,2 millones por el mes de julio de 2012 y \$ 0,9 millones mensuales a partir de agosto de 2012.

En consideración a los ingresos, se observó que Metrovías S.A., durante los años 2010 a 2012, percibió:

**Tabla 6: Ingresos de la empresa Metrovías S.A. 2010, 2011 y 2012.**

<b>INGRESOS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
1. Por servicio de transporte	\$176.344.635	\$306.004.193	\$230.167.901
2. Por plan de inversiones	\$12.591.265	\$4.083.303	\$32.067.347
3. Por explotaciones colaterales:	\$9.983.012	\$21.722.665	\$36.427.017
3.1. Concesiones y licencias	\$7.172.702	\$7.672.003	\$8.220.504
3.2. Reparaciones y mantenimiento	\$2.160.530	\$2.060.074	\$2.033.008
3.3. Autorización filmación	\$72.500	\$79.500	\$80.000
3.4. Comisiones	\$520.267	\$11.895.220	\$23.440.260
3.5. Honorarios gerenciamiento	0	0	\$2.652.444

Fuente: Elaboración propia en base a EECC, en AGCBA (2013)

Entre los ingresos por colaterales el ejercicio 2012, se destaca el que Metrovías percibió por parte de la contratista Metronec S.A. (empresa del grupo) la suma de \$6.100.000 anual en concepto de Colaterales.

Asimismo, según un informe de la AGCBA<sup>18</sup> los egresos e incidencia de cada línea fue en el año 2012:

<sup>18</sup> Informe de la AGCBA: Proyecto N° 1.13.15 – Ley 4472.

**Tabla 7: Ingresos e incidencia en las líneas de subterráneos y Premetro**

<b>Línea</b>	<b>Importe (pesos)</b>	<b>Incidencia</b>
A	\$ 112.484.420,53	16,38%
B	\$ 136.690.209,40	19,90%
C	\$ 89.635.783,56	13,05%
D	\$ 132.770.171,94	19,33%
E	\$ 92.841.878,62	13,52%
H	\$ 97.777.098,46	14,24%
Premetro	\$ 24.585.972,14	3,58%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 686.785.534,65</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a sistema CID gastos 2012 Empresa Metrovias S.A., en AGCBA (2013)

El principal componente de los gastos de la compañía se concentra en el rubro de “Remuneraciones y Cargas Sociales”, cuyo peso en la estructura general de costos fue creciendo cada año, y en 2012 alcanzaba el 75%. Sin embargo, los gastos de mantenimiento se mantienen estancados, presentando valores similares en los ejercicios 2010, 2011 y 2012, oscilando entre 16 y 18 millones de pesos anuales. Una situación análoga ocurre en el apartado de gastos en “Mantenimiento del material rodante”. En 2010 hubo erogaciones por 40 millones de pesos, en 2011 45 millones y en 2012, año en que la frecuencia se vio resentida por el retiro de formaciones, dicho monto se reduce a apenas 36 millones de pesos anuales, lo que implica una caída de 20% respecto del año anterior.

Finalmente, en dicho ejercicio se registraron ingresos por el servicio de \$359 millones, un resultado bruto de \$156 millones; resultado operativo de \$17 millones, determinando un resultado negativo del ejercicio de -\$23 millones. Estas pérdidas, que contrastan con la ganancia de \$4.975.690 consignada en los estados contables de 2011, son absorbidas

con las ganancias acumuladas que se encontraban en la reserva legal, reserva facultativa y reserva especial.

#### **IV. 1.4. Línea Roca.**

Conforme el balance del año 2012, por la línea Roca, el Estado Nacional pagó como compensación de costos de explotación \$798 millones (subsidio), siendo el total de egresos de explotación \$906 millones.

Sin embargo, en lo que respecta al gasto en personal, este ascendió a \$33 millones para dicho ejercicio, a los que hay que sumarle otros \$38 millones fuera de convenio UGOFE.

A su vez, se observó que tuvo ingresos por recaudación por \$121 millones. El resultado de la explotación para el ejercicio 2012 fue de \$84 millones en términos negativos.

#### **IV. 1.5. Línea San Martín.**

En consideración a los balances correspondientes a la Línea San Martín, se observa que UGOFE tuvo ingresos por compensación de costos de explotación por \$296 millones y egresos por explotación por \$323 millones, dando un resultado negativo de \$27 millones de pesos. Se puede indicar que por ingresos de recaudación y colaterales obtuvo \$60 millones.

Debe tenerse en cuenta asimismo que en virtud del denominado Acuerdo de Gerenciamiento LSM suscripto entre UGOFE y la Secretaría de Transporte en 2004, se previó una retribución a ser percibida en concepto de gerenciamiento, la que ascendía al 6% de los ingresos de la Sociedad.

Además, y en base a las notas UGOFE LSM-GGCF, presentadas a la Secretaría de Transporte se afectaron fondos disponibles de la recaudación propia por cobro de tarifa, por un total de \$ 151.610.959, en el período que va desde julio de 2010 a diciembre de 2012, a los efectos de hacer frente a necesidades generadas en la cuenta de gastos de explotación.

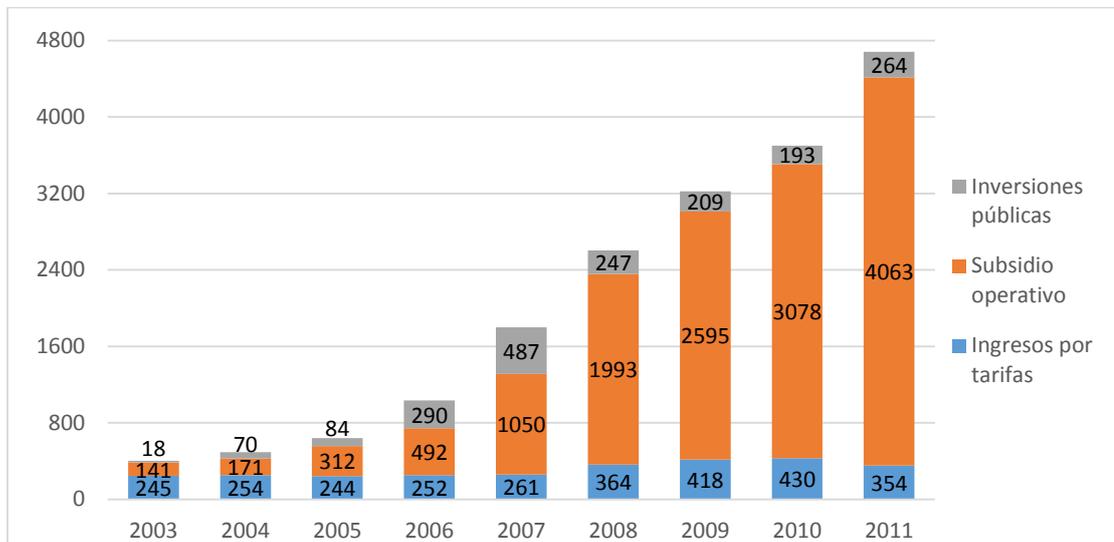
Como en las otras líneas, también se observan pagos por diferentes servicios destinados a empresas vinculadas a las controlantes.

#### **IV. 1.6. Línea Belgrano Sur.**

Al analizar su balance correspondientes a la línea Belgrano Sur se observó que la concesionaria percibió por compensación de costos de explotación \$260 millones y tuvo gastos de explotación por \$222 millones, obteniendo un resultado de \$37,6 millones. Asimismo, se observaron gastos en personal de \$11 millones por administración y \$13 millones por personal fuera de convenio UGOFE. Sin embargo, en el balance se encuentra registrado ingresos por recaudación por sólo \$15 millones.

Debe tenerse en cuenta asimismo que en virtud del denominado Acuerdo de Operación LSM-LBS suscripto entre UGOFE y la Secretaría de Transporte en 2007, se previó una retribución a ser percibida en concepto de gerenciamiento, la que ascendía al 6% de los ingresos de la Sociedad.

**Figura 7: Financiamiento de los FFCC metropolitanos. 2003-2012 (en millones de pesos).**



Fuente: Elaboración propia en base a ASAP y AGCBA (2013)

#### **IV.2. Integración vertical de las 2 empresas concesionarias/permisionarias sujetas a control común de los dos grupos para realizar obras, servicios u provisiones.**

Como se desprende con claridad del análisis de los balances y estados contables reseñados, la precaria institucionalidad regulatoria que permitió que el monopolio estatal sea manejada y dirigido por las empresas, terminó incentivando un comportamiento empresario a todas luces ineficiente.

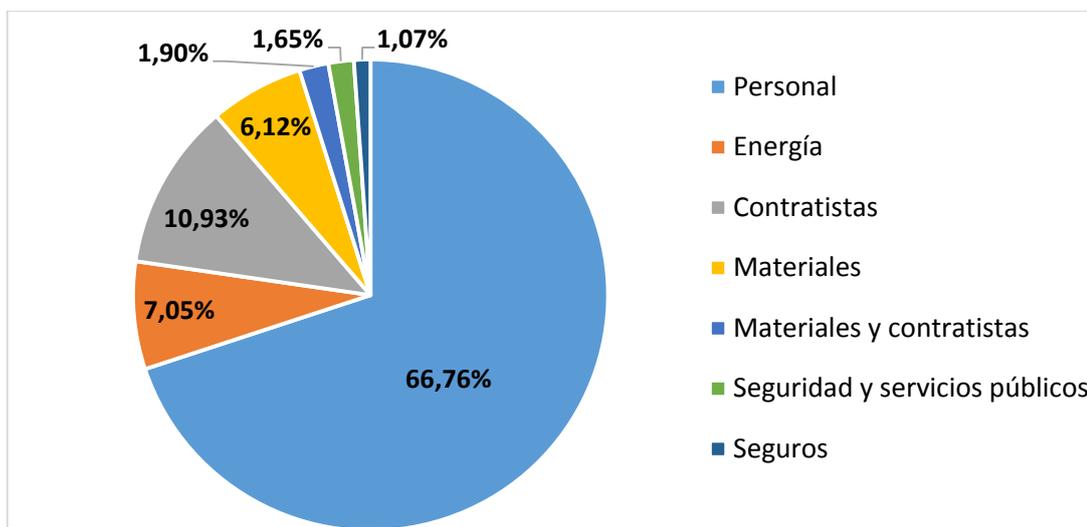
Algunas de estas prácticas que conspiraron tanto contra la seguridad operativa y calidad del servicio, como contra el patrimonio público, fueron las siguientes:

##### **IV. 2.1. La política de personal del oligopolio: paga la concesión o el permiso y se lo utiliza para otros negocios de empresas sujetas a control común.**

El rubro que más incidencia tiene en los subsidios es el de personal. Los salarios atrapan casi el 70% de los subsidios en el sector ferroviario, unos \$ 1.273 millones en 2012, un

promedio de 424 millones de pesos por mes. Los contratistas acaparan el segundo puesto con 10.93%, luego viene energía, 7.05%, y materiales con el 6.12%.

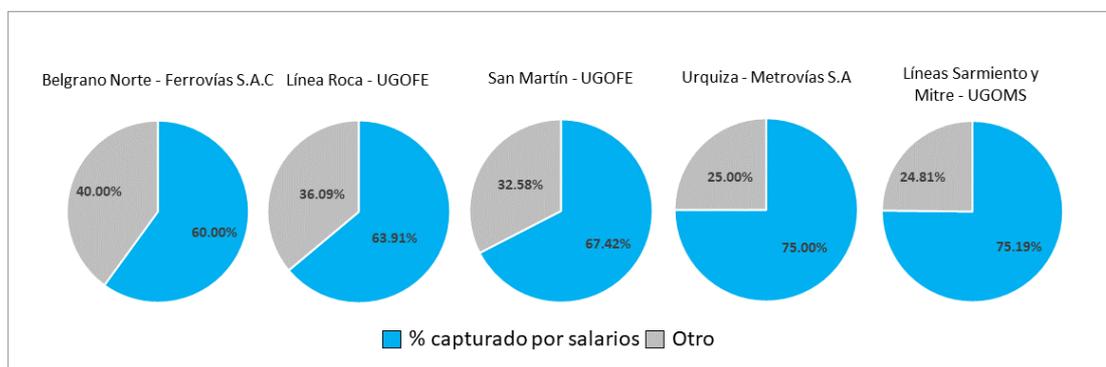
**Figura 8: Distribución de los subsidios en el sector ferroviario. 2012.**



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales e información pública.

En lo que respecta a la política de personal de los concesionarios/permisionarios, y como en tantos otros aspectos del sistema, el Estado siempre pierde.

**Figura 9: Porcentaje destinado a salarios por líneas y operadores. 2012.**



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos nacionales y estados contables de las empresas.

En el caso del sistema concesionado hasta la rescisión de las concesiones del Ferrocarril Sarmiento y Mitre luego del accidente ocurrido en la estación de once (más del 50% del sistema a ese momento) Ferrovías, Metrovías y TBA no sólo cargaban todo el personal directivo, gerencial, jefaturas y no jerárquico de dichas sociedades al rubro de personal que integra la cuenta de costos de explotación de las concesiones (hasta aquí sería lógico), sino también el que utilizan en otras sociedades sujetas a control común o vinculadas a las concesionarias, para recibir vía la cuenta de costos de explotación el mayor pago posible del Estado Nacional.

De esta forma, los grupos han conseguido que el Estado Nacional pague la utilización de personal para otros emprendimientos vinculados o no con la prestación del servicio. Tras el paso al sistema permisionado, el personal de convenio de la UGOFE lo paga el Estado a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. y resultaba ser de más de \$2.100 millones, conforme el Presupuesto Nacional para el año 2012.

El personal que es remunerado en las dos concesionarias (y sobre los cuales el Estado paga el subsidio para compensar ese costo de explotación del servicio) también es duplicado al pedirse por esa misma persona (que en muchos casos ni siquiera trabaja para alguna de las dos empresas) fondos al estado vía reintegro de gastos a las concesionarias por parte de las permisionarias UGOFE o UGOMS (o sea ellos mismos) que a su vez recibe los fondos del Estado Nacional.

El absurdo continúa cuando la persona de una empresa contratista (sujeta a control común) se carga en el precio que paga la concesionaria y/o la UGOFE.

En el caso de UGOFE, de la documentación analizada en 2012 se desprende con claridad que Metrovías, TBA y Ferrovías obtenían una facturación mensual promedio de \$476 mil por este concepto. Dado que cada concesionario realiza prestación de mano

de obra a cada una de las 3 líneas operadas por UGOFE, esto arroja mensualmente 9 facturas a ser pagadas por la permisionaria.

En consecuencia, el monto mensual en concepto de prestación de mano de obra asciende en total a \$4.2 millones, lo cual arroja un monto anual que supera los \$51 millones de pesos.

Debe señalarse que estas prácticas de los concesionarios han sido también objeto de recurrentes cuestionamientos por parte de la Auditoría General de la Nación, que ha señalado que lo solicitado por las empresas en concepto de redeterminación de los subsidios por mayores costos no guarda relación con el ingreso de personal, certificándose asimismo que en la amplia mayoría de los casos no se certifican las funciones o tareas a realizar por dicho personal<sup>19</sup>.

#### **IV.2.2. La captura de ingresos vía “contratistas” sujetos al control común y los negocios “colaterales”.**

Como se constató en los diversos balances y estados contables analizados, en todas las concesiones se observan proveedores relacionados con las mismas empresas controlantes, práctica que les permite a las concesionarias capturar y desviar ingresos pese a las supuestas pérdidas que se declaran en los sucesivos estados contables.

Al respecto se pueden señalar algunos ejemplos paradigmáticos de estas operaciones:

- ✓ La empresa “Promiente” es una compañía del Grupo Roggio dedicada a la comercialización de software, soluciones informáticas y comunicaciones. Dicha empresa tiene a su cargo la gerencia del departamento de sistemas de las tres líneas, San Martín, General Roca y Belgrano Sur.

---

<sup>19</sup> Cfr. Auditoría General de la Nación (AGN). Informe de Auditoría 303/2009.

El monto total por dichas prestaciones ascendía en 2012 a valores cercanos a los \$80.000 mensuales, lo cual implicaría una erogación anual del orden de \$960.000.

Asimismo, además del gerenciamiento dicha empresa era proveedora de diferentes servicios y software que UGOFE utilizaba para operar. Entre ellos, se pueden destacar la provisión de mano de obra y materiales para sistemas, alquiler y mantenimiento de sistemas administrativos, licencias, sistema de gestión y seguimiento de servicios, sistema de administración de reclamos, sistema de gestión administrativa, contable y financiera, soporte postventa, software en general, etc.

- ✓ La empresa FerroIndustrial, brinda soluciones para la industria ferroviaria y automotriz, realizando trabajos de reacondicionamiento y reparación de vagones, locomotoras y bogies, material eléctrico y fabricación de cajas para camiones recolectores de basura, entre otros. Dicha compañía pertenece en un 95% a Benito Roggio Transporte S.A., empresa dueña de Metrovías y controlante indirecta de UGOFE.

La compañía ofrece una importante cantidad de servicios de reparación y reacondicionamiento del material rodante a UGOFE, lo cual evidencia la virtual eliminación de los talleres ferroviarios al interior de las tres líneas.

La tercerización de la reparación del material ferroviario implica la disolución de uno de los activos intangibles más importantes acuñado a lo largo de la existencia de la red ferroviaria nacional.

- ✓ La empresa Metronec S.A, que como ya se señaló es parte del Grupo Roggio, explota de forma directa o a través de sus empresas controladas un amplio abanico de negocios que abarcan las actividades inmobiliarias, la publicidad,

internet y comunicaciones, el pago electrónico de boletos de medios de transporte, el segmento de micropagos, la comercialización de tarjetas de crédito, servicios financieros, seguridad y vigilancia, agencia de viajes y gerenciamiento de sistemas para transacciones en el ámbito de salud, entre las principales.

Asimismo, la sociedad controla de forma directa a Compañía Metropolitana de Seguridad SA, Traditum SA, C.P.S Comunicaciones SA (su nombre comercial es Metrotel), Multiplataforma SA y Educación Tecnológica SA, entre otras.

El 7 de septiembre de 2000, Metrovias SA y Metronec SA suscribieron un contrato de subconcesión que tenía por objeto la explotación comercial, locación, arriendo de locales, espacios y publicidad en estaciones, coches e inmuebles en el ámbito de la concesión.

En uso de las atribuciones que le confería el Contrato de Concesión (puntos 4.2.2 c y 10.5.2), Metrovías SA cede a Metronec SA la explotación comercial de la publicidad, locales y espacios comerciales en las estaciones, coches y bocas de acceso del Subte y FFCC Urquiza, y los espacios en túneles y estaciones autorizados para la instalación de cables para la transmisión de datos, telecomunicaciones, radioteledifusión, celdas y/o antenas.

En contraprestación por la Sub Contratación, Metronec SA se obliga a abonar a Metrovías SA un “derecho de subconcesión” de U\$S 15.000.000 más IVA, y canon mensual equivalente a U\$S 125.000 más IVA desde septiembre de 2000 a Junio de 2008; y un canon de U\$S 166.667 más IVA desde Julio 2008 hasta el fin de la contratación. Luego de la salida de la convertibilidad (año 2002) este monto fue pesificado y ajustado por Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

Si bien Metrovías recibe un canon anual por ceder la totalidad de los espacios a Metronec, debe señalarse que de los balances surge con claridad que dicho monto se ve atenuado por efecto de las comisiones cobradas a Metrovías y de pagos por “asesoramiento” por la gestión de negocios, todo –recordemos- entre empresas de una misma controlante. En este sentido, queda en evidencia que el costo en el que realmente incurre Metronec para apropiarse de la totalidad de los soportes de publicidad y espacios para locales es poco relevante para la envergadura del negocio.

Según sus propios balances, Metronec contaba, en 2010, con 3.508m<sup>2</sup> para el arrendamiento de locales comerciales a empresas de rubros tales como bancos, gastronomía, drugstore, telefonía móvil, etc. Al mismo tiempo, concesionaba espacios para la instalación de máquinas expendedoras de productos como snacks, bebidas y café en algunas estaciones de la red.

En lo que respecta a la publicidad, Metronec subcontrató a la empresa Estatic S.A., por para la comercialización de la publicidad, desarrollo de nuevos espacios, productos no tradicionales y el contenido de la programación del SubTV.

En lo que respecta a la provisión del servicio de telefonía IP e Internet en el subte, Metronec SA contrata a CPS Comunicaciones S.A, más conocida en el mercado como Metrotel. Esta empresa, obviamente, es controlada desde 2001 por la propia Metronec y por Prominente (otra empresa del Grupo Roggio).

En el período analizado, dicha empresa tenía un tendido de red de más de 1000 km de fibra óptica, de los cuales más del 50% se extiende utilizando la infraestructura del subte y el ferrocarril Urquiza, explotados por Metrovías. Esto le permitía a la compañía llegar con fibra óptica –y de forma más segura que

por tendidos en superficie- hasta la puerta de los edificios circundantes el subte y el tren Urquiza.

Paradójicamente, el análisis de los estados contables no permite constatar retribución alguna a Metrovías por la utilización de los espacios en los túneles efectuada por Metrotel. Ello permitiría inferir que el canon que pagaba anualmente Metronec a Metrovías incluía no solo la explotación de los espacios de la publicidad y los locales comerciales, sino también la potestad por parte de C.P.S Comunicaciones para la utilización de los espacios en los túneles.

De los balances se desprende que el canon mensual abonado por Metronec S.A. debería haberse ajustado anualmente en función de un índice de precios que refleje el mercado de la publicidad, la incorporación de nuevas estaciones a la red y la mayor cantidad de pasajeros transportados.

Por otro lado, no caben dudas que de haber administrado Metrovías los ingresos colaterales, las ganancias provenientes de esta explotación colateral conformaría el patrimonio de la empresa, lo que implicaría un mayor flujo de ingresos para solventar los costos operativos y consecuentemente reducir los montos de subsidios o el costo de la tarifa.

- ✓ La empresa Benito Roggio Transporte también integra la amplia red de proveedores de UGOFE, siendo una empresa que brinda soluciones para la industria ferroviaria y automotriz, realizando trabajos de reacondicionamiento y reparación de vagones, locomotoras y bogies, material eléctrico y fabricación de cajas para camiones recolectores de basura, entre otros.

La información que surge del balance contable de Benito Roggio Transporte evidencia el importante volumen de operaciones entre la empresa y UGOFE,

donde la Unidad de Gerenciamiento Operativo Ferroviario de Emergencia S.A. presenta un fuerte déficit que alcanzó los \$213 millones entre 2009 y 2011.

El mismo patrón se evidencia entre Ferrovias SAC, Emepa S.A., PC Publicidad S.A., Herso S.A. Ferromel S.A., Provisión Siderúrgica y Electromecánica S.A, Talleres Rioro S.A. y Emepa Tecnología entre otras en el grupo Emepa y TBA SA, Emfer S.A. y otras en el grupo controlado por Cirigliano.

#### **IV.2.3. Inversiones y mantenimiento: el bloqueo a todo atisbo de competencia.**

Asimismo, se observa durante el período de referencia que los fondos públicos para inversiones en el sistema fueron canalizados a través de los propios concesionarios, que no garantizaron el cumplimiento de principios de la administración pública para compras y contrataciones.

La posición dominante de la que gozaban los grupos controlantes sería defendida frente a cualquier intento de apertura a la competencia. En este sentido, los movimientos de las empresas buscan cerrar el mercado y no permitir el ingreso de nuevos jugadores. Estas maniobras no sólo se observan en el mercado de la operación sino también en el de obras y/o servicios de mantenimiento.

Debe señalarse que en las dos vías principales utilizadas por el Estado para realizar inversiones en el período, se observa total falta de transparencia y control sobre el destino de fondos; a saber: a) inversiones financiadas con fondos públicos y contratadas a través de los concesionarios; b) compra de material ferroviario a través de acuerdos bilaterales con España y Portugal.

#### **IV.2.3.1. Obras.**

En este sentido, y siempre en el transcurso del período analizado, se observan recurrentes movimientos conducentes a boicotear los llamados a licitación del Estado Nacional para llevar adelante las necesarias obras de electrificación de las distintas líneas en ese período y los acuerdos internacionales en ese sentido.

Al tiempo que bloqueaban esas obras, los concesionarios se han sistemáticamente apartado de los principios generales aplicables cuando intervienen fondos públicos, colaborando y participando activamente en promover contrataciones directas o bajo el ropaje de “concursos” manejados por estos grupos y que en su gran mayoría fueron contratados con ellos mismos. Es decir, con empresas sujetas a control común de cada uno de los grupos.

Respecto a las obras y/o servicios que son solventados con fondos públicos, se ha cuestionado por parte de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Auditoría General de la Nación en distintas oportunidades este patrón de transferencia de recursos a empresas controlantes y/o sujetas a control común, y la falta de transparencia en los procesos de selección de contratistas, los cuales han sido objeto de denuncias y procesos en la justicia penal.

De las mismas surge la influencia del oligopolio para repartirse las obras, cuya ejecución se caracterizó asimismo por las sistemáticas demoras y retrasos.

Ello se evidencia sin mayor esfuerzo de la sola lectura de las Actas celebradas por la UGOFE y la Secretaría de Transporte, y de la utilización del Decreto 1683/05 y la Resolución 187/06; a saber:

- ✓ Para las obras de extensión de la línea E de Subterráneos se seleccionó como contratista a la constructora del mismo Grupo Roggio.

- ✓ Para la obra de corrimiento de vías en zona de aeroparque contratada en forma directa por Ferrovías S.A. a la firma Ferromel S.A. controlada por los mismos accionistas que Ferrovías S.A. –Emepa S.A. y Trelec S.A.-.
- ✓ Para las obras realizadas en el Tren de las Sierras a cargo de Ferrocéntral S.A., propiedad de Ferrovías al 50%, se contrató a Ferromel S.A. para la ejecución de las obras.

En línea con lo expuesto cabe precisar que el Decreto 1683/2005 facultó a la Secretaría de Transporte para que, en la ejecución del Programa de Obras Indispensables, aplique el régimen de contratación establecido en los contratos de concesión, sus *addendas*, la normativa reglamentaria y complementaria respectiva, utilizándose la Ley de Concesiones de Obra Pública 17.520, con las modificaciones introducidas por la Ley 23.696, la Ley de Obra Pública 13.064, y aplicándose los procedimientos simplificados y abreviados previstos en el Decreto 1023/2001 y en el art. 2 del Decreto 436/2000.

Asimismo, a través de la Resolución 187/2006 de la Secretaría de Transporte, se aprobó el procedimiento de contratación para la ejecución del Programa de Obras Indispensables que establece que los procedimientos de selección de contratistas para las obras en cuestión deberán ser por el sistema de administración, por licitación, por una combinación de ambos.

En cuanto al sistema de contratación por administración incorporado por la Resolución 187/2006 de la Secretaría de Transporte, constituye a todas luces una extralimitación a las instrucciones que le fueran impartidas por el Decreto 1683/2005, pues tal sistema no se encuentra previsto en las normas a las que hace referencia el mencionado decreto. Cabe destacar que los procedimientos establecidos en la Resolución 187/2006 de la Secretaría de Transporte han sido duramente cuestionados por la Auditoría General de la Nación, habida cuenta que no respetan el principio de transparencia en las

contrataciones públicas e implica otorgar a los concesionarios la facultad de subcontratar libremente las obras involucradas<sup>20</sup>.

Debe señalarse con relación a los Planes de Electrificación que se previó en las *addendas* que el procedimiento a seguir sería el de la licitación pública, excluyéndoselo del sistema de obras por administración.

Entiéndase que con la electrificación del sistema se hubiese producido inmediatamente varios beneficios, las trazas ya existen, ambientalmente son enormemente superiores, los niveles de seguridad operativa crecen exponencialmente (léase se reducen los riesgos y accidentes –muertes y lesiones- de personas en miles por año), los tiempos de viaje se reducen al menos a la mitad, el estado paga menos de la mitad en subsidio (de ser necesario) puesto que los costos de explotación se reducen al menos a la mitad, etc. En pocos años se repagan estas obras si se consideran costos de construcción según los estándares mundiales de la industria (por ejemplo, el costo kilómetro de vía de argentina que trepó en aquellos años a valores poco razonables y resulta ser más elevado que para las obras de vías para altas velocidades).

De lo expuesto precedentemente, surge que el único derecho que cabía a los concesionarios con relación a los Planes de Electrificación y Modernización –como los apuntados precedentemente- era el de convocar a una licitación pública para la selección del contratista. Y todo ello en el marco de una situación de normalidad que

---

<sup>20</sup> Dictamen AGN 206/2009: “7. Conclusiones. Verificados los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias destinados a la ejecución de obras, a los Concesionarios Ferroviarios, puede concluirse que: En cuanto al marco normativo, **el procedimiento dispuesto por la Resolución ST N° 187/06 se aparta del establecido en los Contratos y sus Addendas, ya que en lo que respecta a las obras por administración, en particular las obras que no se hallaban previstas en los Contratos y sus Addendas, implican en realidad una adjudicación directa a los Concesionarios, autorizándose simultáneamente la sub-contratación de los trabajos por parte de éstos**” (el destacado es propio).

se transformó en una de emergencia que obliga al concesionario a iniciar un proceso de renegociación contractual que se perpetuó en el tiempo sin llegar a materializarse.

#### **IV.2.3.2. La compra de “material rodante” a España y Portugal.**

Asimismo, las empresas han dirigido sus intereses en compras de material rodante usado o reparaciones (o reconstrucciones sin otro sentido que su conveniencia) para que sus talleres de mecánica y reparación (que no cuentan con innovación tecnológica y no han invertido y evolucionado como lo requería el país), frenando las obras de vías, energía y electrificación, telecomunicaciones y señalamiento.

El ejemplo paradigmático de este comportamiento es el que se constata en la compra de formaciones españolas y portuguesas por un monto cercano a los 1.500 millones en 2005, en una operación que no cumplió con las formalidades ni mecanismos de transparencia requeridos para este tipo de operaciones.

Debe señalarse que la gran mayoría de estas formaciones no pudo jamás utilizarse por su deplorable estado (en algunos casos se trataba de material irrecuperable con destino de desguace), por no ajustarse a los requerimientos de los servicios metropolitanos, y por no contarse con los repuestos necesarios para repararlos. En otros casos, se requerían intervenciones de máximo grado para su reconstrucción.

El proceso de adquisición, como constató la Auditoría General de la Nación<sup>21</sup>, estuvo plagado de irregularidades. Entre ellas, la falta de inspección de la totalidad del material rodante objeto de la operación, la no constatación de la congruencia entre el material supuestamente adquirido y el formalmente requerido, discrepancias entre los contratos y los montos finalmente facturados, la no emisión de dictámenes jurídicos ni de

---

<sup>21</sup> Auditoría General de la Nación (AGN), Informe de Auditoría 634/2010.

informes técnicos y económicos que avalaran la operación, deficiencias en la custodia y el resguardo del material rodante a su arribo al país, etc.<sup>22</sup>

En vez de electrificar, modernizar y adquirir material rodante nuevo para el área metropolitana el Estado y las empresas direccionaron su accionar en la línea expresada anteriormente.. Y todo ello, a costa del estancamiento o, directamente, la decadencia del propio sistema.

#### **IV.2.3.3 Mantenimiento.**

En lo que respecta al mantenimiento, según se desprende de los informes de la Auditoría General de la Nación<sup>23</sup>, todos los concesionarios mencionados incumplían sus obligaciones contractuales en la materia, detectándose un alto grado de deterioro de infraestructura de vías, material rodante y obras debido a la falta de mantenimiento de forma preventiva, metódica y sistemática.

Entre las falencias más comunes se encontraban la presentación de planes de mantenimiento fuera de término o incompletos, la ausencia de gran parte de las rutinas programadas en relación al material rodante (razón por la cual la falta de mantenimiento finalmente tornaba necesarias nuevas inversiones), la no realización de las reparaciones exigidas por la CNRT, y demoras y deficiente seguimiento de las solicitudes consecuentes. Además, importantes falencias en la señalización, y mal estado general de las estaciones, entre otras irregularidades.

---

<sup>22</sup> El ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime se encuentra con prisión preventiva a la espera del juicio por esta causa.

<sup>23</sup> Informes de la AGN: 201/03, 13/04, 14/04, 84/04, 104/04,144/04, 109/06, 195/08, 23/08, 16/12, 30/13.

En particular, se detectaron significativos desfases entre lo estipulado contractualmente, lo programado, y lo realizado efectivamente por los concesionarios. Este alarmante incumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos, adendas y demás normativa vigente, fue sin dudas posible por la manifiesta pasividad de los organismos de control (Secretaría de Transporte y CNRT)<sup>24</sup>, lo que ha derivado incluso en un importante número de procesos penales contra diversos funcionarios por su comportamiento en relación a los concesionarios<sup>25</sup>.

Todo ello, con consecuencias directas en la seguridad operativa del sistema ferroviario concesionado, como lo evidencian las estadísticas en relación a los accidentes. A manera de ejemplo, y siempre según la Auditoría General de la Nación, mientras en la Línea Sarmiento el 61% de los descarrilamientos en 2009 se debieron a las falencias del material rodante y de la infraestructura de vías, en el caso de la Línea Mitre dichos guarismos ascendieron al 91%<sup>26</sup>.

Cabe destacar que desde que comenzó a operar la UGOFE (2005 con LSM/ 2007 con LGR y LBS) a 2009, ésta acumuló reclamos por daños y perjuicios por más de \$130.000.000 que en virtud de la indemnidad que le concedieron los Acuerdos de Gerenciamiento Operativo de Emergencias ya reseñados están a cargo del Estado Nacional<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Para el caso de las Líneas Mitre y Sarmiento, ver en particular los Informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) 292/2002, 201/2003, y 203/2008.

<sup>25</sup> ACIJ. Informe Especial “Trenes sin control”, febrero de 2012.

<sup>26</sup> Auditoría General de la Nación (AGN). Informe de Auditoría 303/2009.

<sup>27</sup> Conforme EECC de fecha septiembre de 2009.

#### **IV.2.4. La (mala) calidad del servicio.**

La calidad del servicio puede ser expresada mediante el análisis de indicadores tales como la proporción de trenes puntuales respecto a los programados, la configuración de la formación media, la frecuencia en hora pico (las cuales expresan capacidad de transporte), la velocidad comercial media y otros factores como la percepción de seguridad, la calidad de los lugares de espera, el confort de los coches, la existencia o no de aire acondicionado, la información sobre las condiciones del servicio y las condiciones de combinación.

La puntualidad de los servicios muestra una caída continua desde 1999, que se revierte parcialmente a partir de 2007, pero que vuelve a caer en 2010.

La “calidad” del servicio varía sensiblemente por línea: si bien el promedio general de trenes puntuales frente a los programados entre enero –agosto de 2012 fue de 72,8%, solo alcanzó el 49,5% en la línea Sarmiento. El valor más alto correspondió a la línea Urquiza con el 90,1%.

Así, los datos de 2012 frente al 2011 muestran una caída de 5 puntos porcentuales, provocada principalmente por las líneas Sarmiento y Mitre. Debe señalarse que el valor deseable para este indicador es no menos del 95% para un sistema en buenas condiciones.

#### **IV.2.5. Renegociaciones nunca concretadas.**

En orden a lo establecido en la Ley 25.561, los Decretos 2075/2002 y 293/2002, la Ley 25.790 y el Decreto 311/2003 (y sus sucesivas prórrogas), indican que los Contratos de Concesión también se encuentran sujetos a renegociación con la intervención de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (“UNIREN”).

Cabe hacer la salvedad que correspondía transferir ante todo el Subterráneo y Premetro de la Ciudad de Buenos Aires a ésta, cosa que recién sucedió en diciembre de 2012.

Sin embargo, las empresas no efectuaron ninguna presentación efectiva y conducente ante el mencionado organismo tendiente a la renegociación de sus Contratos de Concesión<sup>28</sup>, hasta que la sanción de la Ley 26.352 de reordenamiento ferroviario estableció que la UNIREN deberá acordar con los concesionarios los términos de su continuidad contractual o no, correspondiendo en este último caso disponerse la oportunidad y la modalidad en la que deberá entregar la concesión a Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (“SOFSE”), así como también la transferencia inmediata a ADIF de las obras de inversión pública que se encuentren en ejecución.

El principal objetivo de las empresas en los contactos con la instancia renegociadora se focalizó, pura y exclusivamente, en el intento de mantener las privilegiadas condiciones de contexto en las que se desarrollaron y los márgenes de ganancias con que se beneficiaron durante más de una década.

Como observación adicional respecto de las concesiones otorgadas, debe señalarse que el plazo original venció en el año 2004 y, si bien fue prorrogado por las *addendas*, tal extensión estuvo justificada por los planes de inversión que ejecutarían las concesionarias. Sin embargo, habida cuenta lo establecido en el Decreto 2075/2002, y demás normativa de emergencia tales planes de inversión –como ya hemos señalado– nunca fueron ejecutados y, por tanto, correspondería al menos su tratamiento y

---

<sup>28</sup> El ex Ministro de Planificación Julio De Vido y el ex Secretario de Transporte Ricardo Jaime estuvieron incluso procesados y embargados en razón de este incumplimiento legal.

evaluación en el ámbito de la UNIREN conforme lo dispone la ley 25.561, 25.790 y demás nomas concordantes aquí analizadas.

#### **IV.2.6. Los grupos consiguen consolidar el oligopolio y el oligopsodio. Ningún actor del sistema ferroviario hizo que surta plenos efectos la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario.**

Los dos grupos consiguen consolidar el oligopolio y el oligopsodio al no actuar, al igual que los distintos organismos del Estado, para que surta plenos efectos la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario desde el año 2008 para planificar y ejecutar los nuevos programas de obras (ADIF SE) y la operación ferroviaria (SOFSE) con la evidente colaboración de sus directorios, la CNRT, la Secretaría de Transporte y el Ministerio de Interior y Transporte de la Nación, que continuaron en la línea de incorporar los planes de obras del Sarmiento y Mitre por fuera de la ADIF y la operación por fuera de la SOFSE continuando con la precariedad de la UGOMS hasta el año 2013.

Debe señalarse que la Ley 26.352 de 2008, cuyo objeto es el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicaba como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario<sup>29</sup>.

La Ley divide el sector ferroviario, separando operación y mantenimiento, por un lado, y planes de inversión por otro. Ello obedecía a la decisión del Estado Nacional de desintegrar la concentración existente en el segmento de la operación y el mantenimiento de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros, así como también

---

<sup>29</sup> “Artículo 1 — El objeto de esta ley es el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario...”.

el oligopolio y el oligopsodio que se registran en materia de suministros ferroviarios por parte de los concesionarios y/u operadores y sus empresas controlantes y/o sujetas a control común, situaciones que generan un grave perjuicio para el sector ferroviario y al interés general, y violan lo establecido en el art. 42 de la Constitución Nacional y la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia.

Para el cumplimiento de su objeto, la Ley 26.352 creó Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (“ADIF”), asignándole la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes.

En función de lo expuesto precedentemente, la Ley 26.352 ha generado una novación por actividad legislativa de todas las previsiones establecidas en los contratos de concesión de transporte ferroviario y los regímenes de emergencia, respecto a las obras que tenían los concesionarios y a las modalidades de ejecución, las cuales, si bien en algunos casos continúan aplicándose, lo es de manera transitoria y hasta tanto ADIF tome a su cargo la ejecución de las obras.

En lo que a los Planes de Inversiones se refiere, no escapa a esta situación, y su diseño, la confección de los pliegos pertinentes, el proceso de selección del contratista y su ejecución, estarán a cargo de ADIF.

El régimen de contrataciones de obras y servicios en materia ferroviaria establecido en los contratos de concesión y en los regímenes de emergencia, han sido superados y reordenados por la Ley 26.352, lo que implica una clara transformación de los marcos regulatorios estableciendo un nuevo orden normativo para el sector ferroviario.

Así las cosas, no existía motivo alguno para que los concesionarios/permisionarios (UGOFE/UGOMS/Ferrovías/Metrovías Urquiza) instrumenten, gestionen y/o dirijan una contratación estratégica para la consecución del objeto previsto en la Ley 26.352.

Si ADIF, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios -en su oportunidad-, Ministerio de Interior y Transporte en el ámbito de su competencia, hubiesen dado cumplimiento con la finalidad pública perseguida por el Estado Nacional de reordenar el sistema ferroviario, ello hubiera permitido un sistema de contratación en materia ferroviaria que repose en la normalidad y estabilidad de las relaciones que hubiesen permitido articular y desarrollar en forma coherente, sistémica y transparente el sistema ferroviario, la inversión pública, y satisfacer el interés público, dejando atrás el camino de la precariedad y permanentes regímenes “abreviados” o de emergencia. Por otra parte, estos regímenes de emergencia o “abreviados” han sido incapaces e ineficientes para conseguir el objetivo de electrificar integralmente el sistema y adquirir material rodante nuevo, resultando comprensiva dicha situación a las concesiones de los servicios otorgados a los concesionarios<sup>30</sup>.

#### **IV.2.7. El subsidio las mantiene líquidas, aunque las empresas se declaran insolventes.**

Como se ha demostrado con el análisis de los presupuestos nacionales y los balances de las empresas, el ingreso por los subsidios y los convenios laborales les dieron a las empresas un flujo de dinero que le permitió mostrar resultados virtuales.

---

<sup>30</sup> Cabe destacar que si bien se suspendieron los aumentos tarifarios en el año 2001 eliminando una fuente de financiamiento para la realización de la electrificación, no es menos cierto que Ferrovías se encuentra beneficiada por una ampliación del plazo de la concesión de 24 años (originalmente prevista en 10 años con vencimiento el 31.3.2004) que se combinaba con los ingresos de la concesión para lograr dicho objetivo. Por otra parte los tres concesionarios no han renegociado su contrato de concesión para la consecución de tales fines (si bien se sigue beneficiando de la ampliación del plazo) a tal punto que no consiguió siquiera (en el período 2002/2010) acordar los términos que regirán la concesión en el marco del proceso de renegociación contractual previsto por las Leyes 25.561, 25.790 y cc.

En ese sentido, se observa una situación que para un observador desprevenido podría resultar paradójica: las concesionarias/permisionarias que operaban el sistema tenían liquidez por los fondos públicos que manejan, pero eran insolventes si se observan sus estados contables, que casi siempre arrojaban resultados negativos.

Virtual “insolvencia” que además quedaba evidenciada por la situación declarada por las mismas, que en muchos casos se encontraban en concurso preventivo o reorganización de pasivos.

La constante situación del subsidio mantuvo la liquidez de los concesionarios/permisionarios, y les permitió realizar suculentas transferencias de ingresos hacia los accionistas/accionistas proveedores que así fugaron y transfirieron miles de millones que utilizan para fondear sus otras actividades que nada tienen que ver con el servicio público concesionado.

Situación que se plasmó en una situación a priori paradójica caracterizada por concesionarias “pobres” y sociedades controlantes “ricas”.

Este es el resultado del negativo sistema regulatorio impuesto por las concesiones (o denominado proceso de privatizaciones) sus renegociaciones contractuales y los sistemas de adjudicación directa bajo los permisos “UGOFE y UGOMS”.

## V. Regulación por tasa de retorno: una demostración empírica

Como ya se señaló oportunamente, la regulación por tasa de retorno (o ROR según sus siglas en inglés) permite a la firma regulada conseguir una tasa de retorno -de su inversión en capital- “justa”, pero no superior a ella. En otras palabras, impide a la firma la obtención de beneficios en exceso teniendo como referencia esa tasa de retorno.

En términos del clásico trabajo de Averch y Johnson, “si el ROR, entendido como la ratio entre los ingresos netos y el valor total de la planta y equipamiento (capital), se juzga como excesivo, se presiona a la empresa para que reduzca sus precios. Si la ratio es considerado bajo respecto del considerado “justo”, se le permite a la firma incrementar los precios” (Averch and Johnson 1962).

Suponiendo que el regulador fija una tasa de ganancia “justa” llamada " $f$ ", la firma queda habilitada a elegir sus niveles de insumos, producto y precios, tal que no representen beneficios que excedan la tasa de retorno  $f$ .

Definiendo a las tasas de retorno del capital como equivalente a los ingresos (P.Q) menos los costos de los insumos que no forman parte del capital ( $wL$ ), dividido el nivel de capital invertido (K): La tasa de retorno “justa”  $f$ , definida por el regulador, debe ser igual o mayor que  $\frac{(PQ-wL)}{K}$ . Siguiendo a Train, el único insumo no vinculado con el capital es el costo del insumo trabajo ( $w$ ).

Partiendo de  $f \geq \frac{(PQ-wL)}{K}$  [1], la firma está habilitada a elegir el nivel de capital invertido (K), el nivel de insumo trabajo (L), el precio de venta del producto (P) y la cantidad de producto que determina sus ingresos (Q).

Para demostrar la relación existente entre la tasa ( $f$ ) y ( $r$ ) -el costo del capital-, en combinación con los niveles de capital invertido, los cuales determinan los niveles de beneficio que obtendrá la firma, se procede a restar ( $r$ ) a ambos lados de la inecuación

[1], para que la misma quede expresada en términos de beneficio económico ( $\pi$ ), sin alterar la relación de desigualdad:

$$[2] f-r \geq \frac{(PQ-wL)}{K} - r$$

Lo cual es equivalente a expresar:

$$[3] f-r \geq \frac{(PQ-wL-rK)}{K}$$

Dado que el beneficio ( $\pi$ ) es igual a los ingresos menos los costos de los insumos.

$$[4] \pi = PQ - wL - rK$$

Entonces [3] puede expresarse como:

$$[5] f-r \geq \frac{\pi}{K}$$

De [5] se desprende que el beneficio ( $\pi$ ) debe ser menor igual que la diferencia entre la tasa de retorno “justa” ( $f$ ) y el costo del capital ( $r$ ), multiplicado por el nivel de capital invertido ( $K$ ), como se muestra en [6].

$$[6] \pi \leq (f-r) \cdot K$$

De [6] se desprende que si la tasa de retorno “justa” ( $f$ ) está fijada por el regulador en un 30% (0,30) y el costo de adquirir capital es del 20% (0,20), los beneficios que puede adquirir la empresa quedan fijados por:

$$[7] \pi \leq (0,30-0,20) \cdot K$$

$$[8] \pi \leq (0,10) \cdot K$$

Si la inversión en capital ( $K$ ) es de 1.000.000, entonces:

$$[9] \pi \leq (0,10) \cdot 1000000$$

$$[10] \pi = 100.000$$

Nótese que el modelo presupone que la tasa de regulación justa ( $f$ ) no puede ser menor al costo del capital. De otra manera no existiría inversión alguna. Asimismo, el beneficio máximo que puede obtener la firma queda relacionado directamente con los

niveles de capital invertidos. A medida que (K) aumenta, ( $\pi$ ) también lo hace en menor proporción.

En este marco, siguiendo el trabajo de Kenneth Train (1991), basándose en el esquema planteado por Averch y Johnson es posible detectar y demostrar la existencia comportamientos ineficientes por parte de las empresas reguladas o no en base una regulación del tipo ROR.

### **V.1. Comportamiento de la firma no regulada**

Averch Johnson estudian como la regulación ROR afecta al comportamiento de la firma, la cual elige una cantidad y combinación ineficiente de insumos (K) y (L) para maximizar su beneficio sujeto a la restricción ( $f$ ).

Para demostrar esto, es necesario en primer lugar, evidenciar cómo sería el comportamiento de la firma no regulada.

Dados (Q), (K), (L), (r), (w), se puede determinar la función de costos (C), tal que:

$$[11] C = Kr + Lw$$

(C) definida en [11], indica que el costo total de producción que enfrenta la firma es la suma del costo de los insumos.

Despejando (L) de [11], obtenemos una relación entre (L) y (K) que otorga todas las posibles combinaciones de estos insumos donde la firma enfrenta el mismo costo (C).

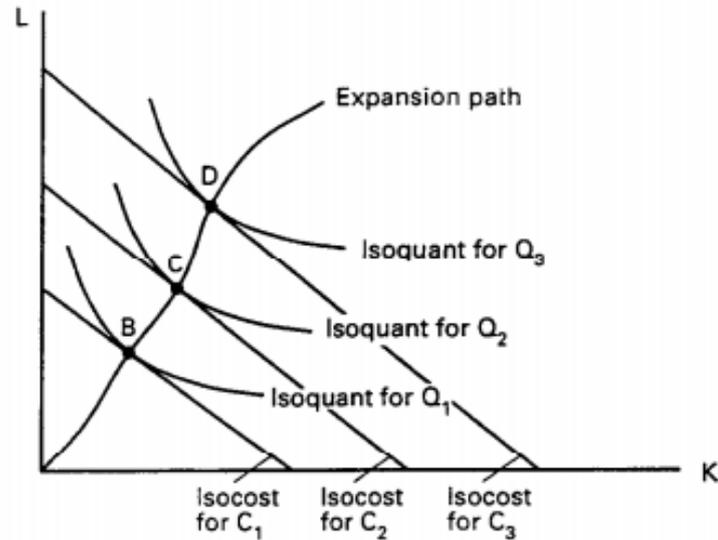
$$[12] L = \frac{C}{w} - K \frac{r}{w}$$

Todas las combinaciones posibles de L y K que insumen un mismo costo (C) para la firma, pueden representarse a través de las curvas isocosto.

Combinando a [12] con la curva isocuanta -toda posible combinación de L y K que producen determinado nivel de producto (Y), definida por la tecnología disponible en la firma- se puede obtener el nivel óptimo de producción, aquel que minimiza costos en

función del nivel de inversión en L y K, los costos asociados a cada insumo y la tecnología de la empresa.

**Figura 10: Isobeneficio con isocuanta y expansion path**



Fuente: Train (1991)

La figura 10 demuestra cuales son los puntos óptimos de (L) y (K), a medida que se incrementa el nivel de estos. Esto se ve gráficamente en la curva que atraviesa todas las combinaciones de isocuanta e isocosto del gráfico. La misma es llamada “Camino de expansión”.

Definiendo a (Q) como la función de producción de la Firma, la cual determina la tecnología de producción utilizada para convertir a los insumos (L) y (K) en el producto (Y), como:

$$[13] Q=f(K;L)$$

Y a (P) como la función de demanda, que determina el precio máximo al que la empresa puede vender el total de (Q), como:

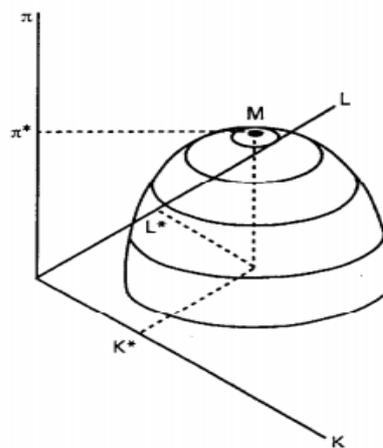
$$[14] P=g(Q)$$

Se puede definir al beneficio ( $\pi$ ) en función de los insumos L y K partiendo de [4] tal que:

$$[15] \pi = g(Q) \cdot f(K;L) - rK - wL = h(K;L)$$

De donde se desprende que, definidos los insumos L y K, el producto (Y) queda determinado, lo cual fija el precio (P) a partir de la función de demanda [14].

**Figura 11: Colina de beneficios (profit hill)**



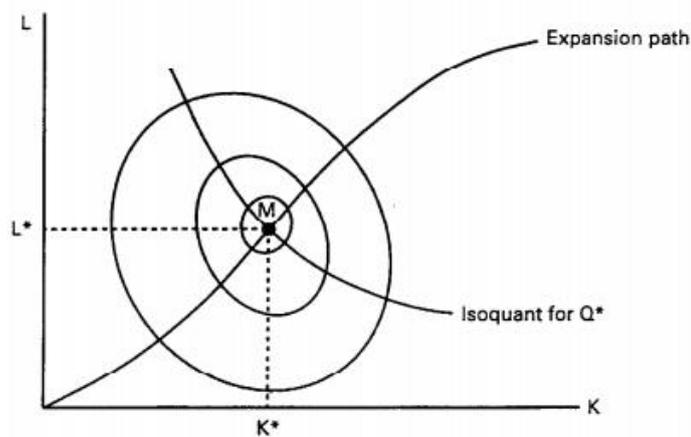
Fuente: Train (1991)

La figura 11 demuestra la forma en la que la firma toma decisiones sin regulación. Una cantidad determinada de (K) y (L) producen un nivel (Q) gracias a la función de producción [13]. El nivel producido hace que la firma enfrente un precio de venta (P) dado por la función de demanda [14], lo cual determina el beneficio ( $\pi$ ).

Si la firma toma la decisión de usar un nivel de insumos que producen un nivel de producto relativamente bajo, obtendrá ingresos que cuanto mucho alcanzarán a cubrir sus costos. Si la firma toma la decisión de producir un nivel de producto relativamente alto, enfrentará un precio de mercado relativamente bajo (resultado de saturar el mercado del servicio en cuestión) y en consecuencia sus ingresos no alcanzarán a cubrir

los costos. La firma, para maximizar sus beneficios, seleccionará la combinación de (L) y (K) que minimice el costo de producir una cantidad (Q) (una de las combinaciones definidas en el “Camino de expansión”), la cual, enfrentando la función de demanda [14], sea aquella que alcance el nivel más alto de ( $\pi$ ).

**Figura 12: Mapa topológico de la colina de beneficios**



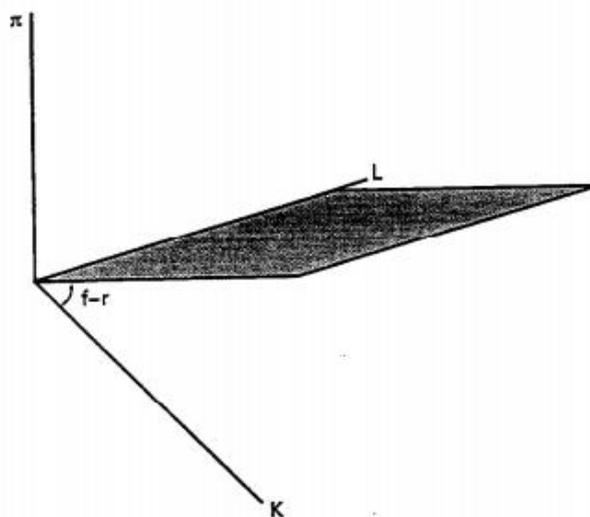
Fuente: Train (1991)

La figura 12 muestra el mapa topológico de la “Colina de beneficios” atravesado por el “Camino de expansión” y la curva isocuanta. Cada uno de los círculos representa un nivel de beneficio ( $\pi$ ) que queda determinado en función de [15], los círculos más pequeños representan los niveles más altos de la colina de beneficios, es decir, los valores más altos de ( $\pi$ ). El punto “M” es la combinación de (L) y (K) óptima que decide utilizar la firma, ya que se encuentra sobre el “Camino de expansión” (aquellas combinaciones de (K) y (L) que minimizan el costo de producir un determinado nivel de producto) y en el punto más alto de la “Colina de beneficios”.

## V.2. Comportamiento de la firma regulada

Partiendo del nivel “justo” ( $f$ ) de tasa de retorno fijado por el regulador definido en [1], se estableció la relación existente entre los beneficios ( $\pi$ ), la tasa ( $f$ ), el costo del capital ( $r$ ) y el nivel de capital invertido ( $K$ ), como se expresa en [6]. La inecuación [6] refleja que los beneficios ( $\pi$ ) máximos que la firma puede obtener enfrentando la regulación establecida, no dependen del nivel de ( $L$ ) insumido. El nivel de ( $K$ ) es el único insumo que afecta la cantidad de beneficios máximos permitidos. El nivel de ( $L$ ) y ( $K$ ) determinan el nivel de beneficios “posible”, a través de la función de producción, pero solo ( $K$ ) determina el nivel de beneficios “permitido”, dado por [6].

*Figura 13: Plano de restricción.*

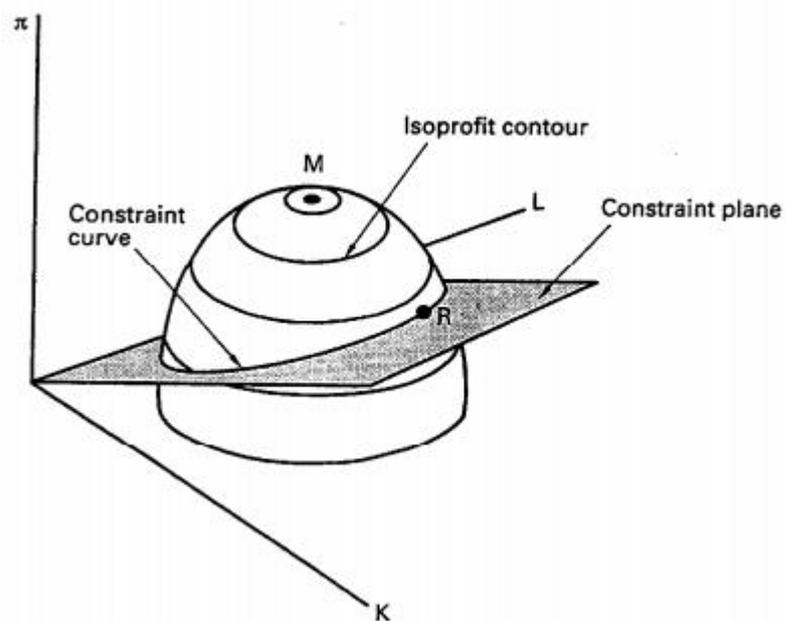


Fuente: Train (1991)

La Figura 13 muestra explícitamente la relación entre las variables ( $\pi$ ), ( $K$ ) y ( $L$ ) dado por la función [6]. El plano que comienza en ( $L$ ) y se incrementa a medida que lo hace

(K) es el plano de restricción, cuya pendiente se define en la relación de ( $f$ ) y ( $r$ ). El plano de restricción es la cota superior de los beneficios de la firma que deriva de la restricción por tasa de retorno.

**Figura 14: Plano de restricción con colina de beneficios.**



Fuente: Train (1991)

La Figura 14 muestra de qué manera afecta el ya analizado plano de restricción a la “Colina de Beneficios”. El primero queda definido por [6] y muestra los beneficios permitidos para la firma, mientras que el segundo por [15] –una combinación de la función de producción, la función de demanda y el costo de los insumos-, donde se muestran los beneficios que la firma está capacitada para conseguir.

La parte de la “Colina de Beneficios” que queda por encima del plano de restricción, son aquellos beneficios que la firma está capacitada para conseguir, pero que excedería la tasa de retorno “justa”, dada la inversión en capital ( $K$ ). La parte que queda por debajo

del plano, son los beneficios que la firma está capacitada para conseguir y que, a su vez, tiene permitido hacerlo. Estos últimos, no exceden la tasa de retorno “justa” establecida por el regulador.

La firma que no enfrenta regulación alguna selecciona sus niveles de (K) y (L) tal que alcancen el punto máximo de la “Colina de Beneficios”. Esos niveles de (K) y (L) a su vez cumplen con los valores que minimizan el costo de producción para esa cantidad de producto dada. Una vez planteada la restricción, la firma selecciona los niveles de (K) y (L) que alcancen el nivel más alto de beneficios, dentro de los valores que quedan por debajo o en el plano de restricción. En el caso del gráfico 5, el mismo se encuentra en el extremo derecho de la colina.

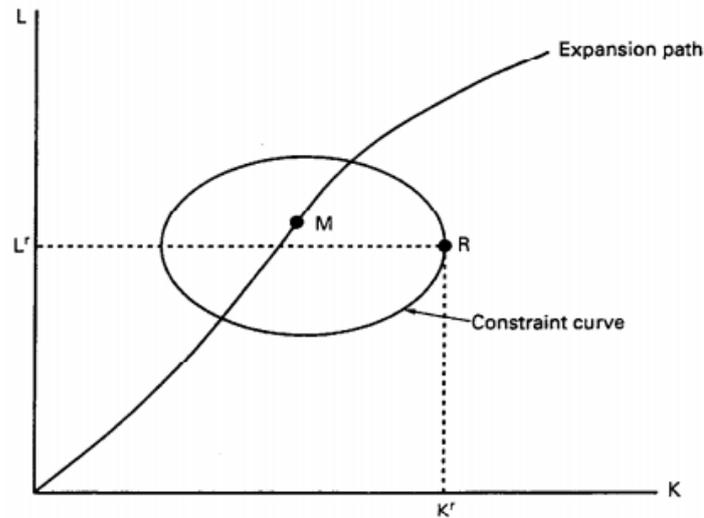
Para cada combinación de (K) y (L) que cumpla con la restricción, existirá una combinación de insumos menos costosa que alcance los mismos niveles de beneficios en el escenario no restringido.

***Corolario 1:***

La firma utiliza una mayor cantidad de capital (K) en el escenario de regulación, cuando se compara con el escenario de no regulación.

Esto aplica solo para el caso donde el plano de restricción “corta” la “Colina de Beneficios”. En el caso donde la restricción pasa por encima de la “Colina de Beneficios”, la firma no alcanza a ser regulada. Esto ocurre cuando el tamaño de la colina es suficientemente pequeño, dado por la tecnología de la firma y la función de demanda que enfrenta.

***Figura 15: Topografía de los beneficios cortada por el plano de restricción***



Fuente: Train (1991)

La figura 15 muestra la topografía de la “Colina de Beneficios” cortada por el plano de restricción. La firma eligió en este caso la combinación de (L) y (K) que la ubican en el punto (R) de la restricción. El punto (R) es aquel donde se encuentra el nivel más alto de beneficios. Cualquier otro punto sobre la curva de restricción provee menores beneficios, ya que representan la misma tasa de retorno del capital ( $f$ ) pero menores niveles del insumo (K).

El punto (R) está por fuera del camino de expansión, es decir, es una combinación subóptima de insumos (K) y (L), en la misma curva isocuanta pero en una combinación de insumos que lo deposita en una curva isocosto superior. La restricción por tasa de retorno induce a la firma a insumir mayor capital para expandir los beneficios máximos permitidos y a producir a mayor costo que si no enfrentará restricción alguna.

***Corolario 2:***

La ratio K/L que insume la firma en el escenario de regulación, es ineficientemente alto para su nivel de producción. Ese nivel de producción puede ser alcanzado con menos

cantidad de (K) y mayor cantidad de (L) -definido por la función de producción de la firma-.

En este caso, la firma tiene incentivos a sustituir insumos de forma ineficiente, lo cual es difícil de detectar para la autoridad reguladora.

### **V.3. Demostración empírica: condiciones necesarias.**

Atendiendo los resultados del trabajo realizado por Courville (1974), existe una metodología para demostrar empíricamente la existencia del Corolario 2 enunciado previamente, es decir, la proposición de que la firma regulada emplea una cantidad subóptima de insumos dado su nivel de producción. Esta puede ser planteada en forma de hipótesis para ser testada empíricamente.

Como indica la figura 15, la firma regulada elige producir en un punto (R) donde la combinación de insumos no es óptima. Es decir, se podría producir esa misma cantidad de producto con una combinación de insumos que reduciría el costo de producción. Esto último se alcanza optando por el punto (M), que se halla en la misma curva isocuanta que (R) (con pendiente negativa  $\frac{r}{w}$  -la ratio de los precios de ambos insumos) y en una curva isocosto (con pendiente negativa e igual a la ratio de sustitución técnica de los insumos -cada combinación de insumos que produce la misma cantidad de producto-) de menor valor.

Mientras que en el punto (M) de producción, las curvas isocuanta e isocosto son tangentes entre sí, lo cual es equivalente a decir que se igualan las pendientes de ambas curvas:

$$[16] \frac{r}{w} = \text{RST (Ratio de Sustitución Técnica)}$$

Por definición de RST es equivalente a decir que:

$$[17] \frac{r}{w} = \frac{PMK}{PML}$$

Dado que la ratio de sustitución técnica se compone del producto marginal del capital (PMK) y del producto marginal del trabajo (PML). En el punto (R) de producción, donde se utiliza una cantidad superior de (K) en comparación con el punto (M), la pendiente de la curva isocuanta es menor a la pendiente de la curva isocosto ( $\frac{r}{w} > \frac{PMK}{PML}$ ). Esta desigualdad constituye una hipótesis que puede ser comprobada para afirmar las conclusiones alcanzadas por Averch-Johnson.

La dificultad esencial del testeo de dicha hipótesis radica en que el producto marginal del capital y el trabajo no son observables directamente. La metodología para conseguir esa información consiste en plantear una función de producción para luego derivarla y así obtener los productos marginales; a continuación, ambos productos marginales son comparados con la ratio del precio de los insumos y se procede a testear estadísticamente si ambas ratios son significativamente distintos para confirmar o no lo que sucede en el punto (R).

En la literatura especializada sobre la evaluación empírica del efecto Averch-Johnson, se utilizan datos de al menos 100 firmas distintas que contribuyan a explicar cómo se comporta la función de producción ante cambios en las variables fijadas como insumos. El método utilizado es el de mínimos cuadrados ordinarios, aplicados a una función de producción del tipo Cobb-Douglas.

#### **V.4. Planteo del Caso Metrovías.**

Siguiendo la metodología de Courville se define una función de producción Cobb-Douglas, tal que:

$$[18] Q_i = AK_i^a L_i^\lambda e^\epsilon$$

Con  $Q$ = Producción de la firma (cantidad de kilómetros recorridos o cantidad de pasajeros transportados)

$K$ = Valor de libros de las propiedades, la planta productora y los equipos disponibles.

$L$ = Número de empleados de la firma.

$\lambda$ = Producto marginal del insumo trabajo

$\alpha$ = Producto marginal del insumo capital.

Con una muestra de firmas estadísticamente relevante (Courville utiliza más de 100) y contando con información discriminada para la producción de la firma, el capital y la cantidad de empleados, se podrían estimar los coeficientes que representan al producto marginal del trabajo y el capital. Se trata de un ejercicio de demostración empírica que excede los objetivos del presente trabajo.

No obstante ello, a los fines de las hipótesis planteadas en esta investigación es posible expresar y graficar la existencia del Efecto Averch Johnson utilizando la información relativa al número de empleados de la firma, los ingresos y egresos en la Ecuación Base Presupuestada (EBP), a fines de determinar si la regulación de la firma ha sido eficiente o no.

A tal efecto, se utilizaron los datos disponibles para el 2016 como una única observación del set de datos requeridos para estimar los valores de  $\lambda$  y  $\alpha$ .

Cabe recordar que, como se señaló oportunamente, el Estado Nacional ha venido solventando el personal de esta concesionaria vía subsidio operativo. Luego a partir del Año 2013, con el Acuerdo Transitorio de Operación y Mantenimiento, la CABA también solventa el personal vía subsidio.

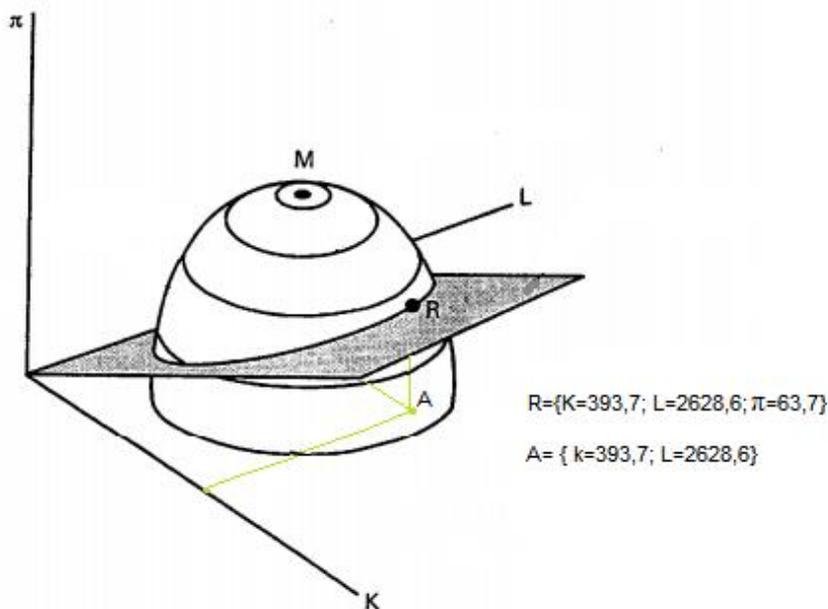
La figura 16 muestra así el comportamiento de la firma regulada para el caso de Metrovías en la operación del servicio de Subterráneos de Buenos Aires. Considerando al Costo de Mantenimiento del Capital como *proxy* de la cantidad de capital utilizada

en la producción y al costo total del factor trabajo como *proxy* de la cantidad de mano de obra utilizada en la operación y mantenimiento del servicio de subte, podemos encontrar el punto A del citado gráfico.

El punto A representa entonces la combinación de insumos que maximizan los beneficios de la firma en la prestación del servicio de Subte, teniendo en cuenta la restricción por tasa de retorno establecida.

Un total de 393,7 millones de pesos del año 2016 de capital (según la EBP) y 2628,6 millones de pesos del año 2016 de trabajo (según la EBP) son requeridos para producir 303,85 millones de viajes de subte (según BA Data) en el mismo año. Esta combinación arroja beneficios -antes de impuestos- para la firma de un total de 63,7 millones de pesos de 2016 (según EBP), lo que está representado en el punto R de la figura 16.

**Figura 16 Comportamiento de Metrovías como firma regulada**

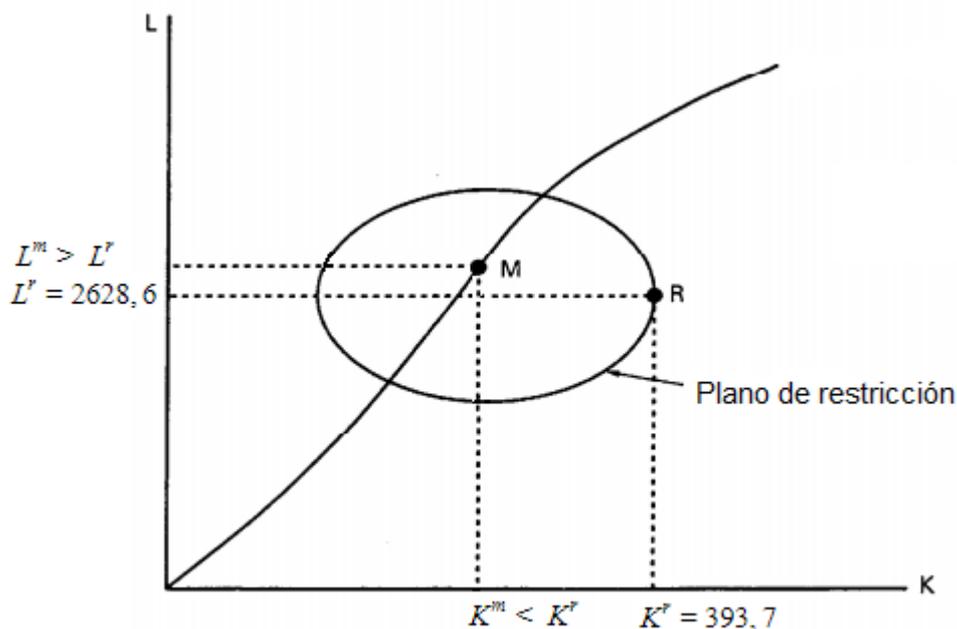


Fuente: Elaboración propia en base a Train (1991)

Siguiendo la literatura analizada, la combinación de insumos L y K planteada es a todas luces subóptima. La restricción por tasa de retorno hace que la firma decida operar con una combinación de factores que no maximiza el beneficio de la firma prestadora del servicio.

Tal como indica la figura 17, existe de esta forma una combinación de factores en la cual, invirtiendo menos cantidad de capital y una mayor cantidad de trabajo, la empresa alcanza beneficios superiores (punto M) a los debería alcanzar en función de la ROR (punto R).

**Figura 17** *Combinación subóptima de K y L en el caso Metrovías*



Fuente: Elaboración propia en base a Train (1991)

En definitiva, el ejercicio planteado da cuenta de que la deficiente regulación incentiva en la empresa un comportamiento ineficiente, que se plasma en una combinación de recursos subóptima que le permite alcanzar beneficios por encima de los que hubiese correspondido alcanzar en función de la ROR.

## **VI. Conclusiones y propuestas preliminares.**

Cada día que pasa sin una regulación adecuada del sistema y sin la recuperación por parte del Estado de las facultades de planificación estratégica que nunca debió resignar, colabora con esta maquinaria vetusta, ineficiente y mortífera y detiene la modernización tan necesaria del sistema ferroviario de pasajeros, conspirando asimismo contra la posibilidad de alcanzar una asignación eficiente de los recursos en los términos de los ya mencionados criterios de Pareto y Kaldor-Hicks.

Las renegociaciones de los contratos desde, prácticamente, el inicio mismo de las concesiones, el exponencial aumento de los subsidios a cargo del Estado y de las tarifas a cargo de los usuarios y, finalmente, la declaración de la emergencia ferroviaria que habría de introducir altas dosis de discrecionalidad y precariedad en la relación entre el Estado y el sector privado, permite concluir que las políticas ferroviarias han fracasado rotundamente.

En el marco de esta débil y precaria institucionalidad regulatoria, a lo largo del trabajo hemos podido constatar cómo las sociedades controlantes de los diversos servicios ferroviarios de pasajeros:

- ✓ Dirigen a través de supuestos “contratistas” sujetos a control común ingresos que deberían ir a las arcas de los concesionarios (subsidios cruzados).
- ✓ Alcanzan y se apropian de los ingresos colaterales por fuera del sistema no permitiendo una razonable contribución al sistema del cual se sirven.
- ✓ Cargan a la cuenta de explotación personal ajeno a la concesión que presta servicios en otras empresas sujetas a control común.
- ✓ Declaran pérdidas, aunque dirigen los egresos a empresas sujetas a control común
- ✓ Obstaculizan todo atisbo de competencia
- ✓ No cumplen con los planes de obras comprometidos

- ✓ Incumplen con las rutinas de mantenimiento de material rodante e infraestructura poniendo en riesgo a seguridad operativa.
- ✓ Incumplen las normativas que buscan un reordenamiento del sistema.

En definitiva, se fue constituyendo un contexto operativo caracterizado por el casi nulo riesgo empresario, que trasladó a los usuarios y al propio Estado tanto el costo de los incumplimientos de los privados como de los contextos de emergencia. En ese marco, y de seguirse el ya mencionado criterio de razonabilidad (tanto de las ganancias como de las tarifas), hubiese sido dable esperar que las tasas de rentabilidad de los concesionarios fuesen muy inferiores a las de empresas expuestas a mayores riesgos propios de mercados competitivos. Sin embargo, tanto los márgenes de rentabilidad sobre ventas como las tasas de retorno sobre patrimonio neto están muy lejos los estándares de “justicia” y/o “razonabilidad”.

Ello ha quedado en evidencia con particular crudeza en el período 2002-2012, lapso en que se ha descrito cómo dos grupos “dominan” la infraestructura estatal, el servicio público y los ingresos públicos tanto sea por tarifa o subsidio, como los egresos (personal, energía/combustible, compras, mantenimiento, planes de obras, etc.).

Como se ha señalado y demostrado por los balances y estados contables, los concesionarios -y éstos a través del permiso de UGOFE y UGOMS-, que poseían el 100% del sistema (primero tres, luego dos), aprovecharon dicha posición dominante para integrarse verticalmente en todos los rubros (mantenimiento, provisión, obras y servicios), repartiéndose el mercado, bloqueando todo atisbo de competencia, e imponiendo sistémicamente las mismas soluciones a los funcionarios de turno.

De esta forma, la débil política regulatoria convirtió a los concesionarios/permisionarios en simples (aunque por cierto malos) administradores

de los fondos públicos que se fueron inyectando en servicios cuya calidad y seguridad operativa se fue deteriorando progresivamente.

### **VI.1. La ley 4472, ¿cambio de paradigma?**

Lo sucedido con el Operador del servicio de subterráneo y Premetro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo que respecta a las prácticas de la empresa controlante, es muy similar a lo reseñado en relación al servicio ferroviario de superficie del AMBA. En otras palabras, los subsidios estatales crecientes, incumplimientos contractuales, esquemas irregulares y de no contribución que permitieron la captura de ingresos extraordinarios por parte de concesionarios que declaraban supuesta insolvencia, fueron también una constante en los 18 años que van desde el comienzo de la concesión hasta la sanción de la ley 4472 a fines del año 2012.

La citada ley corrigió, aunque como veremos sólo parcialmente, la situación descripta. Debe recordarse que en virtud del Acta Acuerdo del 3 de enero de 2012 acerca de la transferencia del Servicio correspondiente a la Red de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad asumió el control y fiscalización del Servicio y la potestad de fijar las tarifas, y el Estado Nacional se comprometió al pago de una suma de \$ 360 millones a ser abonada en doce cuotas mensuales como único aporte para el pago de subsidios. Efectivizado el aporte, los subsidios que correspondieran correrán por exclusiva cuenta del Gobierno de la Ciudad.

El 5 de Enero de 2012, el Gobierno de la Ciudad dicta el decreto N° 27, en el cual plantea que en función de que la Nación ha reducido a la mitad el monto del subsidio, “resulta necesario financiar la prestación del servicio a través de otros recursos, evitando poner en situación de riesgo la efectiva prestación del servicio público”. Y que en dicho marco, teniendo en cuenta además que el Presupuesto de la Administración

del Gobierno de la Ciudad para 2012 (Ley 4.041) no preveía créditos para atender gastos derivados del traspaso del servicio, el Gobierno de la Ciudad fijó a partir del 6 de enero de 2012 el importe de las tarifas del Servicio de Transporte Subterráneo y Premetro en las sumas de pesos dos con cincuenta centavos (\$ 2,50) por viaje.

Posteriormente, la Legislatura sancionó la Ley 4.472 de Regulación y Reestructuración del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo en la Ciudad de Buenos Aires, por cuyo artículo 2º declaró crear y asumir el servicio público de subte que se encuentre exclusivamente en jurisdicción de la Ciudad y las líneas nuevas o expansiones de las líneas existentes que se construyan en el futuro.

En este marco, el 5 de abril de 2013, la CABA y Metrovías S.A. celebran el Acuerdo para la Operación del Servicio Público y Mantenimiento de los Bienes Afectados al mismo de la Red de Subterráneos y Premetro – AOM-.

El acuerdo establecía que la autoridad de aplicación (SBASE) le otorgaba a la empresa en forma exclusiva la operación de los trenes y el mantenimiento de la infraestructura y del material rodante de manera tal que resulten eficientes, incluyendo dentro de sus tareas el mantenimiento de los bienes (muebles, inmuebles, infraestructura, material rodante, etc.) que estén afectados a la operación, la custodia y vigilancia de los mismos. Sin embargo, se excluyó tanto la explotación de todos los colaterales del sistema, como la ejecución de obras e inversiones.

En lo que respecta a las explotaciones colaterales (como publicidad, tendidos de fibra óptica, alquileres de los espacios y locales en estaciones y túneles para peatones y toda otra explotación comercial), se dispuso que los mismos que son competencia de SBASE y que los ingresos provenientes de los mismos integran el “Fondo Subte” para el financiamiento de los proyectos de inversión y el Fideicomiso SBASE.

En este sentido, podría afirmarse que dicho marco normativo perfecciona lo que ya se había planteado en la Ley de Reordenamiento Ferroviario de 2008, y cuya implementación había sido bloqueada por los concesionarios y los propios agentes estatales.

En cuanto a la retribución a percibir por la empresa por la operación y el mantenimiento, según se acordó en el artículo 7° del AOM, está integrada por los siguientes conceptos:

- 1- La tarifa abonada por el usuario, 2- las comisiones por carga de tarjetas de viaje y/u otros dispositivos, y 3- los aportes estatales en concepto de subsidio o fomento, los cuales serán abonados en forma mensual por la Ciudad el último día hábil de cada mes, “a los fines de que abone las remuneraciones del personal”.

No obstante, se dejó aclarado que, de verificarse un aumento de tarifa, deberá reducirse el subsidio asignado mensualmente mensurando el mayor ingreso económico por venta de pasajes.

## **VI.2. Una oportunidad perdida.**

El AOM se estableció por un plazo inicial máximo de dos años, con la opción de ser prorrogado por SBASE por un año más. Es decir, que la duración total del AOM no podía exceder la vigencia del período de emergencia declarado en el art. 6 de la Ley 4.472. Sin embargo, dicha Norma fue modificada por Ley N° 4.790, que establece que el período de emergencia es de cuatro años, manteniendo la facultad del Poder Ejecutivo de prorrogarla por un año adicional. Es decir, un período máximo de cinco años.

Desde la vigencia de la AOM el subsidio continuó creciendo. Entre 2012 y 2016 se disparó un 200%, superando la barrera de los 2.000 millones de pesos. En ese mismo

período, la tarifa creció un 600%, muy por encima de la inflación, evidenciándose falta de rigor estatal para medir los costos reales de la explotación.

La estructura de aplicación de fondos de SBASE durante el ejercicio 2013, y su comparación con el ejercicio anterior da cuentas del crecimiento de los fondos públicos volcados a la red, tanto para compensar los gastos operativos como para las inversiones.

**Tabla 8: Variación de fondos correspondientes a la empresa Metrovías. 2012-2013.**

	2012	2013	Variación	
			\$	%
Fondos aplicados por las actividades operativas	13.541.471	596.339.588	609.881.059	-4.504%
Fondos aplicados por las actividades de inversión	471.919.422	2.146.379.796	1.674.460.374	355%
Fondos generados por las actividades de financiación	529.165.736	2.629.878.293	2.100.712.557	397%
Total de fondos aplicados en el ejercicio	70.787.785	112.841.091	183.628.876	-259%

Fuente: elaboración propia en base a EECC, en AGCBA (2013)

La empresa Metrovías, que en 2012 había declarado pérdidas por 23 millones, desde 2013 declara ganancias que van desde los 8 millones declarados en 2013 a los 22,8 millones de 2016.

Las inversiones –ahora en manos de SBASE- no han logrado detener el generalizado estado de deterioro de la red. No sólo no se ha incorporado material rodante nuevo (continuándose con la práctica de comprar formaciones usadas en el exterior), sino que para la revisión general de las formaciones de varias de las líneas se ha contratado a las mismas empresas que ostentaban la “posición dominante” en el período analizado en este trabajo.

A manera de ejemplo, y en el marco de las Obras de Emergencia, en los estados contables de SBASE para el ejercicio 2013 se observa que para la renovación general

de 78 coches de la Línea C fue contratada la UTE integrada por Benito Roggio Transporte y Ferroindustrial (181 millones), para 28 coches de la Línea H a Emepa S.A (66 millones) y para la renovación de las vías de la Línea E a Benito Roggio e Hijos (273 millones).

Si bien fruto de la AOM perdió los negocios colaterales, se desentendió de la responsabilidad directa de las inversiones, aunque siguió siendo beneficiado con las contrataciones de varias de las obras definidas por la Ciudad.

Además, y como evidencian los estados contables de Metrovías entre los años 2013 y 2016, continuó con la práctica de contratar con proveedores/empresas sujetas a control común.

Recurrir al mismo Operador que había tenido un manejo irregular de la concesión desde su misma privatización en la década del '90 era entendible en el contexto de la transferencia del servicio y de la emergencia original de 2012 (2 años prorrogables por un año más). Pero una vez pasado ese período la decisión de no llamar a licitación (lo que al momento de escribir estas líneas se ha vuelto a prorrogar) o asumir la operación del Servicio por parte de la CABA, resulta difícil de explicar desde el punto de vista de la racionalidad económica y del interés público.

### **VI.3. Problemas estructurales de las concesiones.**

El objetivo fundamental de la regulación debería ser la búsqueda de la regulación óptima tanto de tarifas como de calidad e inversiones para empresas que operan en mercados naturalmente monopólicos como es el caso de los ferrocarriles del AMBA y CABA, donde la competencia no puede realizar la tarea.

El modelo de gestión adoptado para los ferrocarriles metropolitanos (tanto de superficie como el subte) a partir de las privatizaciones de la década del '90 tiene evidentemente

problemas estructurales tanto en lo que respecta al diseño de la concesión como a aspectos institucionales. Estos problemas de origen se profundizaron con las *addendas*, las renegociaciones operadas a partir de 1997, e incluso con el proceso de “recuperación estatal” que comenzó a partir de 2002.

En virtud de este modelo el Estado no sólo entregaba a empresas privadas la explotación del servicio sino también el mantenimiento de la infraestructura, de manera integral y con derechos exclusivos de explotación. A su vez, el mismo Estado pagaba subsidios operativos y también las inversiones cotizadas y ejecutadas por los propios concesionarios.

Frente a esta peculiar situación, el rol del Estado se revelaba como crucial. Sin embargo, el déficit de control fue sin dudas uno de los principales problemas estructurales: la institucionalidad regulatoria no fue el resultado de una planificación previa a las privatizaciones ni un proceso basado en criterios técnicos sino la consecuencia de decisiones y negociaciones fuertemente condicionadas por los contextos políticos.

Como señala el ya clásico trabajo de Devlin (1993), las políticas regulatorias maximizan el beneficio social en tanto y en cuanto se verifiquen una serie de requisitos básicos, como la creación de los entes y marcos regulatorios previos a la privatización; la autonomía de los mismos; la existencia de normas claras y coherentes con la capacidad administrativa y técnica de los reguladores, entre otros.

Todas condiciones ausentes en el proceso privatizador del sistema ferroviario de pasajeros y su posterior evolución hasta el momento actual.

En particular, y como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo, la captura del regulador fue una constante que le permitió a los concesionarios obtener una posición dominante y perpetuarla en el tiempo frente a la pasividad o directamente la connivencia de los funcionarios de turno.

Este riesgo, inherente al propio formato de las concesiones, era evitable a través del diseño institucional de la gestión de las mismas. Ello hubiera implicado, evitar que quien otorga una concesión sea el mismo que posteriormente la controle. Y no que la Secretaría de Transporte mantenga la función reguladora, con una CNRT que sólo la asiste y asesora<sup>31</sup>.

No debe perderse de vista que la eficiencia de los entes regulatorios depende en gran medida de la autonomía respecto de los concesionarios y de los funcionarios políticos, de la credibilidad ante la sociedad y de los dispositivos de monitoreo concretamente implantados.

Los mecanismos regulatorios deben mantener la máxima credibilidad posible, acotando el grado de discrecionalidad de los agentes reguladores dentro de un marco legal que provea instrumentos de monitoreo y sanción suficiente. Además, es preciso contar con una legislación transparente y con un cuerpo técnico idóneo y facultado para recabar la información básica para actuar con independencia.

Como hemos demostrado en el siguiente trabajo, el regulador debe contar con los datos básicos para construir un paraboloide de Averch-Johnson que permitiría determinar objetivamente si el comportamiento de la firma regulada es eficiente o no.

Queda claro que las firmas reguladas deben cotizar en el Mercado de Valores para permitir obtener al público y al regulador datos públicos, fiables y transparentes, pero ello solo no alcanza. Además deben tener circunscripta su actividad regulada (V.gr. objeto societario exclusivo para cada explotación) y un régimen de información detallado y en línea con el regulador para la totalidad de Inventarios como asimismo de

---

<sup>31</sup> Respecto al dictado y aprobación de reglamentos, así como respecto a las normas de carácter técnico y operativo, al otorgamiento, suspensión y caducidad de las concesiones, y a la fijación de cuadros tarifarios

los Ingresos y Egresos, en particular sobre Inversiones, Operación, Mantenimiento, administración, seguros y personal.

Asimismo la Operación y Mantenimiento debe contar con un sistema riguroso de KPI (Key Performance Indicator) rubro por rubro con un RPI (Risk Performance Indicator) en paralelo.

Debe haber incentivos para quienes actúen con sistemas de mantenimiento preventivo y predictivo del material rodante en función de los ahorros que generan.

Los sistemas de penalización deben ser automáticos y on line para evitar discrecionalidad.

Cuando no se verifica la condición de autonomía, tanto respecto de las empresas como de los funcionarios gubernamentales, el sistema continúa dependiendo exclusivamente de decisiones asociadas a determinados proyectos políticos y empresarios, o una combinación de ambos, todo ello en detrimento de la calidad y la eficiencia del servicio. El trágico “accidente” ocurrido el 22 de febrero de 2012 en la estación de Once, con un saldo de 51 muertos en la Línea Sarmiento, y miles de heridos, es en gran medida la consecuencia de estos vicios estructurales en el modelo de gestión adoptado, que ha venido generando incentivos y reglas que no promueven el mejor servicio ni la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Queda claro entonces que la concesión de los servicios públicos -fundamentalmente cuando se trata de monopolios naturales- no garantiza por sí sola la eficiencia, y menos aún la equidad.

En primer lugar, una regulación eficiente permitiría una mejor operación, un mejor mantenimiento, una mejor administración, y mayores inversiones. En segundo lugar, está claro que, sin una adecuada regulación, la operación privada no asegura la consecución de beneficios sociales, tales como tarifas justas, mejoras en la calidad del

servicio, extensión del servicio a una mayor cantidad de usuarios, etc. Y, por último, la regulación eficiente le permite al Estado ahorrar en la administración del sistema.

Además, el tradicional concepto de monopolio natural con garantía de exclusividad a favor de concesionarios privados como requisito para la prestación de los servicios públicos, ya no es condición ineludible a la hora de diseñar políticas regulatorias. La apertura y libre entrada de otros actores es factible en el sistema ferroviario como ya está reconocido por la propia ley 27.132.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACIJ (2012) *Trenes sin control. Notas sobre las deficiencias en los controles del Estado a propósito de la situación de deterioro del sistema ferroviario.* Buenos Aires, ACIJ.
- AGCBA (2013). *Informe final de Auditoria.* Recuperado de: <http://lppargentina.org.ar/subtedata/wp-content/uploads/2017/07/Auditoria-AGCBA-Ley4472.pdf>
- Aparicio, L. (2010). *El impacto del transporte en el ordenamiento de la ciudad. El caso de Transmilenio en Bogotá.* En Revista de Estudios Regionales y Urbanos, 22: pp. 33-64.
- Aristóteles (2005). *Ética a Nicómaco.* Alianza Editorial, Madrid.
- ASAP (2014). *Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte.* Buenos Aires, Dirección de Investigación y Asistencia Técnica ASAP.
- Averch, H. y Johnson L. (1962) *Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint.* En The American Economic Review Vol. 52, No. 5, pp. 1052-1069
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001). *Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias.* En Realidad Económica N° 184.
- Barbero, J. (2012). *Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad.* En CIPPEC (2012) Documentos de políticas públicas, N° 105.
- Bejarano, J. A. (1999). *El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos.* Revista de Economía Institucional, vol. 1, núm. 1, noviembre, 1999, pp. 155-167. Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia.

- Cassagne, J. C. (2006). *Derecho Administrativo*. 2 Tomos. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Castro, L. y Szenkman, P. (2012). *El ABC de los subsidios al transporte*. En CIPPEC (2012) Documentos de Políticas Públicas. N° 102.
- CEPAL (2012). *El papel del transporte con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago de Chile
- Chisari, O. y Ferro, G. (2011). *Tópicos de Economía de la Regulación de los Servicios Públicos*. Buenos Aires, Ediciones UADE
- CNRT (2016). *Informe estadístico anual 2016: Red Ferroviaria de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoest2016\\_ffccam\\_ba\\_00-red\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoest2016_ffccam_ba_00-red_0.pdf)
- CNRT (2017). *Informe estadístico anual 2017: Red Ferroviaria de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoest2017\\_ffccam\\_ba\\_00-red.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoest2017_ffccam_ba_00-red.pdf)
- Comadira, J. R. (2005). *Servicios Públicos y Regulación Económica en Argentina*. En Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. (coords). *Responsabilidad, contratos y servicios públicos*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Courville, Leon (1974) "*Regulation and Efficiency in the Electric Utility Industry*", Bell Journal of Economics, The RAND Corporation, vol. 5(1), pages 53-74, Spring.

- De la Riva, I. M. (2003). *La libertad de empresa en los servicios públicos concesionados*. En Revista Derecho Administrativo, editorial Lexis-Nexis, número 44, pp. 293-309
- Devlin, R. (1993). *Las privatizaciones y el bienestar social*. En Revista de la CEPAL N° 49. Santiago de Chile, abril.
- Felder, R. (2001). *La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector*. En Gestión y política pública, vol. X, n°1.
- Felder, R. (2009). *¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones*. En Revista Transporte y Territorio, N°1, Universidad de Buenos Aires.
- FIEL (1998). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires, ediciones FIEL.
- FMI (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Recuperado de: [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_SPA.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf)
- García, J. (2010). *Urban Sprawl and Travel to Work: The Case of the Metropolitan Area of Madrid*. En Journal of Transport Geography, 18(2), pp. 197-213.
- Geddes, P. (1915). *Cities in evolution*. Williams y Norgate, London.
- Gordillo, A. (1998). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 2, En La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires, F.D.A
- Gutiérrez, A. (1998). *Política de transportes. Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios*

- ferroviarios suburbanos de pasajeros*. En Revista Realidad Económica, n°158, pp. 92-119.
- Gutiérrez, A. (2014). *Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*. En Revista Transporte y Territorio /10
- Jolonch Palau, J. (2013). *Análisis del transporte masivo y la movilidad*. En Bogotá Universidad & Empresa, vol. 15, núm. 24, enero-junio, 2013, pp. 15-23 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Kralich, S. (2016). *Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales*. En Revista Transporte y Territorio, núm. 15, 2016, pp. 41-67 Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina.
- Levy, B. y Spiller, P. T. (1995). *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Cambridge University Press
- Marienhof, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. En Tomo II, Servicios Públicos. Buenos Aires, Abeledo-Perrot
- Marienhof, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. En Tomo III-b, Contratos Administrativos. Buenos Aires, Abeledo-Perrot
- Martin, B. (2002). *Privatización Ferroviaria mediante concesiones. Orígenes y consecuencias de la experiencia en América Latina*. Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte. Recuperado de: <http://www.publicworld.org/files/larailspanish.pdf>
- Menem, C. y Dromi, J. (1990). *Reforma del Estado y transformación nacional*. Buenos Aires: Ed. Ciencias de la Administración.
- Montejano Escamilla, J. (2013). *Nuevos procesos de metropolización del territorio Espacialidades*. En Revista de temas contemporáneos sobre lugares,

- política y cultura, vol. 3, núm. 2, julio-diciembre, 2013, pp. 36-66.  
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa Distrito  
Federal, México.
- Obregón-Biosca, S. A. y Bueno-Ortiz, C. O. (2015). *Dispersión urbana e integración funcional al núcleo central. Caso de estudio: Zona Metropolitana de Querétaro, México*. En *Gestión política pública* vol.24 no.2 México jul./dic.
- ONU (2018). *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- ONU-Hábitat (2016). *Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes. reporte Ciudades del Mundo, 2016*. Recuperado de:  
<http://nua.unhabitat.org/uploads/Reportedelasciudades2016.pdf>
- Pérez Hualde, A. (2002). *Renegociación de Contratos Públicos*. En LexisNexis – Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Romero, L. A. (2010). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sacristán, E. B. (2007). *Régimen de las tarifas de los servicios públicos. Aspectos regulatorios, constitucionales y procesales*. En Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires.
- Szenkman, P. (2015). *Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En CIPPEC (2012) Documentos de Políticas Públicas. N° 149.
- Train, K. (1991). *Optimal Regulation*. Cambridge, MIT Press
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). *Un análisis económico de las privatizaciones*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

## APÉNDICE

### 1. LEYES

#### 1.1. Nacionales

- **Ley 2.873**, “Ley general de ferrocarriles nacionales.” B.O. del 18/11/1891.
- **Ley 13.064**, “Dicta un régimen de contrataciones de obras públicas de carácter nacional crean el Registro Nacional de Constructores”. B.O. del 28/10/1947.
- **Ley 17.520**, “Obras públicas. Ley de peaje” B.O. del 13/11/1967.
- **Ley 19.550**. “Sociedades Comerciales”. B.O del 25/04/1972.
- **Ley 20.705**, “Sociedades del estado” B.O. del 26/08/1974.
- **Ley 23.696**, “Reforma del Estado. Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado.” B.O. del 23-08-1989
- **Ley 25.156**, “Defensa de la competencia”. B.O. del 20/9/1999.
- **Ley 25.561**, “Emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”. B.O. del 07/01/2002.
- **Ley 25.790**, “Renegociación de contratos. Extensión del plazo”. B.O. del 22/10/2003.
- **Ley 25.820**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2004”. B.O. del 4/12/2003.
- **Ley 25.972**, Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2005”. B.O. del 27/12/2004.
- **Ley 26.077**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2006”. B.O. del 10/1/2006.
- **Ley 26.204**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2007”. B.O. del 20/12/2006.

- **Ley 26.339**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2008”. B.O. del 4/1/2008.
- **Ley 26.352**, “Créanse las sociedades Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado. Funciones” B.O. del 27/3/2008.
- **Ley 26.456**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2009”. B.O. del 16/12/2008.
- **Ley 26.563**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2004”. B.O. del 22/12/2009.
- **Ley 26.729**, “Prorróga de la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2013”. B.O del 28/12/2011
- **Ley 26.740**, “Ratificase la transferencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los servicios de transporte subterráneo y premetro”. B.O del 7/4/2012
- **Ley 26.897**, “Prorroga de legislación de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2015”. B.O del 22/10/2013
- **Ley 27.132**, “Ferrocarriles Argentinos. Política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, renovación y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria, incorporación de tecnologías y servicios”. B.O del 21/5/2015

## **1.2.Ciudad de Buenos Aires**

- **Ley 4.472**, “Regulación y Reestructuración del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo” B.O. CABA 28/12/2012.

- **Ley 4.790**, “Se modifica la Ley N° 4472” B.O. CABA del 30/01/2014.
- **Ley 5.666**, “Se aprueba Actualización del Digesto Jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” B.O. de CABA del 24/11/2016.
- **Ley 5.885**, “Se autoriza al Poder Ejecutivo a través de SBASE, a otorgar bajo el régimen jurídico de concesión de servicio público la operación y mantenimiento del SUBTE” B.O. de CABA del 10/11/2017.

## **2. DECRETOS**

### **2.1. Poder Ejecutivo Nacional.**

- **Decreto 2074/1990** “Reforma del Estado. Privatizaciones” B.O. del 05/10/1990.
- **Decreto 502/1991**, “Creación de la empresa Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima.” B.O. del 27/03/1991.
- **Decreto 666/1989**, “Ferrocarriles Argentinos. Plan de coyuntura”. B.O del 6/09/1989.
- **Decreto 1141/1991**, “Ferrocarriles Argentinos. Disposiciones legales para los contratos de concesión que realicen conforme a la Ley 23696”. B.O del 21/06/1991.
- **Decreto 1143/1991**, “Reforma del Estado. Proceso de privatización por concesión de la explotación de los servicios de pasajeros de S.B.A.S.E. y FE.ME.SA.” B.O. del 21/06/1991

- **Decreto 2608/1993**, “Privatizaciones. Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de la Explotación de los Servicios Ferroviarios de Pasajeros de Subterráneos de Buenos Aires S.E. juntamente con los de la Línea Urquiza de Ferrocarriles Metropolitanos S.A.” B.O. del 12/01/1994.
- **Decreto 430/1994**, “Privatizaciones. Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de la Explotación de los Servicios Ferroviarios de Pasajeros correspondientes a la Línea Belgrano Norte.” B.O. del 21/04/1994.
- **Decreto 543/1997**, “Renegociación de los contratos de concesión de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros (de superficie y subterráneos).” B.O. del 13/06/1997.
- **Decreto 605/1997**, “Renegociación de los contratos de concesión de los servicios de Transporte Ferroviario de Cargas.” B. O. del 07/07/1997.
- **Decreto 210/1999** “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros de los Grupos de Servicios 1 y 2 (ex-Líneas Mitre y Sarmiento), suscripto con el Concesionario Trenes de Buenos Aires S.A.” B.O. del 18/03/1999
- **Decreto 393/1999**, “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros - de superficie y subterráneos - correspondiente al Grupo de Servicios3 (SBASE-URQUIZA) suscripto con el Concesionario Metrovías sociedad anónima.” B. O. del 27/04/1999.
- **Decreto 1416/1999**, “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros correspondiente al Grupo de Servicios 4 (ex-Línea General Roca) suscripto con

el Concesionario Transportes Metropolitanos General Roca Sociedad Anónima.” B.O. del 02/12/1999

- **Decreto 1416/1999** – Aplicación del régimen prescripto por el decreto 543/97, en relación al procedimiento de renegociación de la prestación del servicio correspondiente al Grupo de Servicios 4 (Ex Línea General Roca) suscripto con el Concesionario Transportes Metropolitanos General Roca S.A”. B.O del 2/12/1999
- **Decreto 1417/1999** “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros correspondiente al Grupo de Servicios 6 (ex-Línea Belgrano Norte) suscripto con el Concesionario Ferrovías Sociedad Anónima Concesionaria.” B.O. del 02/12/1999.
- **Decreto 1418/1999**, “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros correspondiente al Grupo de Servicios 5 (ex-Línea General San Martín), suscripto con el concesionario Transportes Metropolitanos General San Martín SA.” B.O. del 02/12/1999.
- **Decreto 1419/1999**, “Apruébase renegociación del Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros correspondiente al Grupo de Servicios 7 (ex-Línea Belgrano Sur) suscripto con el Concesionario Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA” B.O. del 02/12/1999.

- **Decreto 436/2000**, “Contrataciones del Estado. Aprobación del reglamento de adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional”. B.O. del 05/06/2000.
- **Decreto 104/2001** “Aprobación del Acta Acuerdo suscripta entre el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y Trenes de Buenos Aires S.A., en relación con la prestación del servicio de transporte ferroviario de pasajeros de los Grupos de Servicios 1 y 2 (ex-Líneas Mitre y Sarmiento).” B.O. del 31/01/2001
- **Decreto 167/2001** “Aprobación del Acta Acuerdo, suscripta entre el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y FERROVIAS S.A. Concesionaria, que tiene por objeto la readecuación del Contrato de Concesión del Servicio de Transporte Público Ferroviario de Pasajeros, correspondiente al Grupo de Servicios 6 (ex-Línea Belgrano Norte) y de su Addenda aprobada por Decreto 1417/99” B.O. del 16/02/2001.
- **Decreto 976/2001**, “Tasa sobre el gasoil. Constitución del Fideicomiso” B.O. 01/08/2001.
- **Decreto 1023/2001**, “Contrataciones del Estado. Régimen General. Contrataciones Públicas Electrónicas. Contrataciones de Bienes y Servicios. Obras Públicas” B.O. del 16/08/2001.
- **Decreto 293/2002**, “Renegociación de los contratos de obras y servicios públicos” B.O. del 14/2/2002.
- **Decreto 652/2002**, “Ratificase el Convenio de Estabilidad de Suministro del Gas oil suscripto entre el Estado Nacional y las empresas productoras y refinadoras de hidrocarburos.” B.O. del 22/04/2002.

- **Decreto 2075/2002**, “Declárase en estado de emergencia a la prestación de los servicios correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires” B.O. del 17/10/2002.
- **Decreto 311/2003**, “Créase la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” B.O. del 4/7/2003.
- **Decreto 798/2004**, “Transporte Ferroviario. Rescíndese el Contrato de Concesión de la explotación de servicios ferroviarios de pasajeros aprobado mediante el Decreto N° 479/94, suscripto con la empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. - Grupo de Servicios N° 5” B.O. del 25/06/2004
- **Decreto 1683/2005**, “Apruébase el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes” B.O. del 04/01/2006.
- **Decreto 591/2007**, “Rescíndese el Contrato de Concesión de la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros aprobado mediante el Decreto N° 2333 del 28 de diciembre de 1994, suscripto con la empresa Transportes Metropolitanos General Roca Sociedad Anónima.” B.O. del 23/05/2007.
- **Decreto 793/2012**, “Rescíndese el contrato de concesión para la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros suscripto con la empresa Trenes de Buenos Aires S.A.” B.O. del 24/05/2012.
- **Decreto 566/2013**, “Dispónese la constitución de la sociedad “Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima” B.O. del 22/05/2013.

- **Decreto 652/2017**, “Delégase en el Ministerio de Transporte la facultad de clausurar ramales ferroviarios en forma definitiva y proceder al levantamiento de las vías y demás instalaciones ferroviarias”. B.O del 15/08/2017
- **Decreto 883/2017**, “Derogación del Decreto 652/2017.” B.O. del 01/11/2017.

## **2.2. Ciudad de Buenos Aires**

- **Decreto 1482/2007**, “Autorización precaria a Metrovías S.A. para la prestación transitoria del Servicio Subterráneo de la Línea H”. B.O. CABA del 29/10/2007
- **Decreto 27/2012**, “Se fija a partir del 6 de enero de 2012 el importe de las tarifas del Servicio de Transporte Subterráneo y Premetro” B.O. CABA del 6/1/2012.

## **3. RESOLUCIONES**

### **Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos**

- **Resolución 1456**, “Pliego de Bases y Condiciones Generales a regir en las Licitaciones Públicas de Carácter Nacional e Internacional para la Concesión de la Explotación de los Servicios Ferroviarios de Pasajeros, clasificados en SIETE (7) grupos”. B.O del 13/11/1991

### **Secretaría de Transporte de la Nación**

- **Resolución 153/1999**, “Resolución acalaratoria cronograma de obras previsto por el Decreto N° 393/99”. B.O del 30/04/1999
- **Resolución 187/2006**, “Apruébase el procedimiento de contratación para la ejecución del Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes” B.O. 15/05/2006.

- **Resolución 10/2012**, “Apertura de una cuenta de segundo grado denominada Acuerdo Inversiones Subterráneo y Premetro”, B.O del 6/2/2012.
- **Resolución 408/2004**, “Confórmase la Unidad de Gestión Operativa que asumirá la operación de emergencia del servicio ferroviario correspondiente al Grupo de Servicios 5, en virtud de lo establecido en el Decreto 798/2004”. B.O del 29/06/2004

### **Ministerio del Interior y Transporte de la Nación**

- **Resolución 1.244/2013**, “Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado. Acuerdo de Operación de los Servicios Ferroviarios Urbanos de Pasajeros - Grupo de servicios 1 y 2 Líneas Sarmiento - Mitre y sus Addendas. Rescisión.” B.O. 25/10/2013.
- **Resolución 41/2014**, “Apruébase el modelo de Acuerdo de Operación de los Servicios Ferroviarios Urbanos de Pasajeros.” B.O. del 12/02/2014.
- **Resolución 171/2015**, “Instrúyese a la sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado para que instrumente las medidas necesarias a los efectos de rescindir los Acuerdos de Operación.”. B.O. del 02/03/2015.
- **Resolución 1244/2015**, “Operadora Ferroviaria S.E. Acuerdo de Operación de los Servicios Ferroviarios Urbanos de Pasajeros – Grupo de Servicios 1 y 2 Líneas Sarmiento – Mitre y sus addendas. Rescisión” B.O del 25/10/2015
- **Resolución 1325/17**. “Rechaze el pedido de prórroga contractual de los servicios ferroviarios de la Línea Urquiza, aprobado por el decreto 2608/1993, y su adenda modificatoria aprobada por decreto 393/1999”. B.O del 20/12/2017
- **Resolución 1339/17**. “Rechaze el pedido de prórroga contractual de los servicios ferroviarios de la Línea Belgrano Norte, aprobado por el decreto

430/1994, y su adenda modificatoria por el decreto 167/2001”. B.O del  
6/02/2018

**Ministerio de Producción de la Nación**

- **Resolución 115/2002**, “Transporte ferroviario”. B.O. del 24/12/2002

## **CURRICULUM VITAE**

### **Sergio Christian Idoyaga**

DNI 17.787.645

2-12-1967

Tucumán 637, Piso 9, CABA. (1049)

Cel. 15 6856 0622

### **Perfil Profesional**

Especialista en Alta Dirección, infraestructura, medioambiente, transporte y regulación de servicios públicos.

### **Antecedentes profesionales**

**2018/2019.** Bombardier Transportation Rail Argentina S.A. Presidente.

**2017/2019.** Bombardier Transportation. Director Ejecutivo Cono Sur.

**2016/2019.** Freytech Inc. (Remediación Ambiental). Socio en Cono Sur.

**2011/2018.** UTE Constructora San José S.A. Creaurban S.A. Director de Comité Directivo.

- Construcción del Hospital Guillermo Rawson (Prov. de San Juan). Finalización de Fase I, II y III.

**2013/2014.** Grupo ODS. Director de Comité Oferta.

- Elaboré y Coordiné la propuesta de Iniciativa Privada con Asociación Público Privada “Hidrovia Rio Paraguay”. Proyecto para la puesta en operación de un sistema navegable en el río Paraguay, modelo económico financiero, modelo

regulatorio y régimen tarifario, para el dragado, señalamiento, comunicaciones, monitoreos y estudios.

**2014/2015.** Subterráneos de Buenos Aires S.E. Asesor Presidencia

- Revisión y Negociación de la extensión del Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Servicio Público.
- Proyecto BID, Gestión futura del Subte.

**2011/13.** Minamerica S.A. Director Ejecutivo.

**2012/13** Lideré la realización de la geotecnia para la construcción de la nueva línea F de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires.

**2011/12** Lideré la exploración y revisión de proyecto en la Prov. de Mendoza para Geometales S.A. y Evaluaciones de Impacto Ambiental de las áreas mineras.

**2010/2013** América Latina Logística. Asesor Presidencia.

- Revisé los sistemas de infraestructura y el servicio de cargas del ferrocarril Mesopotámico y Central (aprox. 8000 Km de red) de la República Argentina,
- Detecté sus problemas regulatorios y operativos,
- Elaboré diagnósticos y posibles soluciones,
- Elaboré la valuación.

**2010** Subterráneos de Buenos Aires S.E. Asesor Presidencia.

- Diseñé y elaboré (bajo normas FIDIC e ICC) el Contrato EPC Turn Key con financiamiento con la China Railway International para la construcción de la nueva línea G.

**2012/2013** Subterráneos de Buenos Aires S.E. Asesor Presidencia.

- Elaboré el diseño de la toma de posesión de los bienes y el servicio, inversiones, mantenimiento, operación, aspectos laborales, financiamiento, fideicomiso público para administración de los recursos, marco normativo e implementación de la transferencia del servicio público de la órbita Federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, posteriormente.
- Elaboré un nuevo acuerdo de operación y mantenimiento como asimismo negocié su cierre (junto con su Directorio) con el operador.

**2011/2012.** Iecsa. Asesor Directorio.

- He realizado la revisión de la oferta técnica, económica y financiera en el Proyecto del Aprovechamiento Hidroeléctrico Los Blancos (Prov. de Mendoza).

**1998/2009.** Grupo Emepa.

**1998/2009.** Director Ejecutivo.

- Diseñé y dirigí la estrategia, los equipos profesionales y la ejecución para el corrimiento de la traza originalmente prevista de la IV línea de extra alta tensión de la Argentina hacia uno alternativo que produjera un menor impacto ambiental en las zonas afectadas en el área de Sierra de la Ventana, Provincia de Buenos Aires.
- Dirigí los nuevos negocios y emprendimientos, como asimismo los distintos proyectos de infraestructura y transporte en los que el Grupo Emepa participó, que se indican a continuación –entre otros-:
- Rediseñé el marco regulatorio y renegocié el contrato de la Hidrovia Rio de la Plata Rio Paraná, ampliaciones contractuales y Santa Fe al Norte.

- Diseñé, armé los equipos de trabajo y negocié la adquisición de los complejos industriales de “Talleres Laguna Paiva y San Cristóbal” y “Talleres Pérez” en la Provincia de Santa Fé dedicados a la metalurgia y reparación de material rodante;
- Diseñé, armé los equipos de trabajo y negocié la adquisición de las empresas Ferromel S.A. y Herso S.A. dedicadas a la infraestructura, en particular, la ferroviaria; entre muchas otras.
- Lideré la oferta que culminó con la adjudicación del Proyecto inmobiliario “Torres del Yacht”. Diseñé la organización para llevar adelante el emprendimiento. Negocié todos los acuerdos con los socios. Integré el Comité Ejecutivo de la construcción del proyecto Torres del Yacht, liderando el emprendimiento desde la gerencia general del proyecto y la administración.
- Lideré el desarrollo del proyecto agronómico Finca Pilar, diseñe su organización y armé los equipos para su implementación;
- Integré el Comité Ejecutivo (junto a los representantes de las empresas que conformaban el Consorcio) del proyecto para la construcción del tren de alta velocidad entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba;
- Integré el Comité Directivo y lideré el equipo de trabajo para la presentación de la oferta en el proyecto del tren de alta prestación entre Buenos Aires y Mendoza;
- Lideré los procesos que culminaron con la adjudicación de los contratos de (i) remodelación de material rodante para el Subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires y (ii) de fabricación y remodelación de vagones con Yacimientos Carboníferos Río Turbio;

- Lideré los procesos de evaluación de distintos proyectos de inversión agroindustrial e inmobiliarios y las adquisiciones de varios establecimientos agropecuarios y de empresas de vía pública.

**1998/2009.** Director Corporativo de Asuntos Legales.

- Diseñe la organización de la Dirección con el objetivo de satisfacer las necesidades de asesoramiento legal y asistencia judicial para el Grupo y las empresas que lo componen. Formé los equipos de trabajo.
- Dirigí la organización para intervenir en (i) los distintos procesos de selección, adjudicación y renegociación (más 30 concesiones de servicios y obra pública de variada naturaleza -entre ellas Hidrovia S.A., Ferrovias S.A.C., Ferrocentral S.A., operación del ferrocarril Belgrano Cargas por parte de SOE S.A., Ugofe S.A., etc.) y más de 300 contratos de obras, bienes y servicios de relevancia vinculados a infraestructura, transporte, industriales, agropecuarios, entre otros (ii) las sociedades, asociaciones y reorganizaciones de los distintos emprendimientos del grupo, (iii) los asuntos registrales, y (iv) los procesos judiciales y arbitrales.

**1996/1998.** Estudio Abeledo Gottheil Abogados. Abogado senior asociado.

- Desarrollando su tarea profesional con sus clientes propios y del estudio siendo el responsable en importantes procesos judiciales y arbitrales, reestructuraciones de deuda, financiamiento de proyectos, fusiones y adquisiciones, licitaciones públicas, contratos de concesión de servicios públicos y de obra pública (infraestructura del transporte –Hidrovia/ferroviario- y energía), actividades industriales, ambientales y mineras.

**1987/2001.** Estudio Fortunato y Asociados. Sindicatura Concursal. Responsable del equipo, administrador, y luego abogado en jefe.

- Lideré el equipo de contadores, economistas, geólogos y abogados que participaron de la Sindicatura Concursal en gran cantidad de procesos concursales de empresas en crisis de diversos sectores de la economía (minero, industrial, supermercadismo).

### **Antecedentes académicos**

#### **Estudios Cursados (entre otros)**

2017 – Programa IN (Innovación – Management, Tecnología y Arte), IAE Business School, Especialista en Innovación.

2013 - Programa de Alta Dirección (PAD), IAE Business School.

2009 - Master Internacional en Políticas Públicas (Universidad Carlos III de Madrid, España - USAL - EPOCA),

1995/1996 - Master in Law (dictado entre la Universidad de Palermo y Yale Law School). Tesis en curso.

1994 - Posgrado en Regulación y Control de los Servicios Públicos Privatizados (UBA)

1994 - Abogado (UCA).

#### **Actividad Docente.**

2009 Profesor de “Infraestructura y Transporte” del Posgrado Internacional del Bicentenario –Políticas Públicas–, Escuela de Posgrado Ciudad Argentina, Universidad del Salvador y Universidad Carlos III de España.

2007/2008 Profesor de Análisis Económico y de Mercado, del Programa Real Estate Transactions de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.

1996/1997 En posgrado: Profesor de Regulación Ambiental, Master en Dirección de Empresas de la Universidad de Palermo.

1994 Profesor de Regulación Ambiental, Dirección de Empresas para Empresarios, Universidad de Palermo.

1996/2007 En grado: Profesor adjunto de Concursos y Quiebras y Títulos Valores, de la UMSA.

Ha participado como jurado de Tesis en la Maestría en Transporte de la Escuela Superior Técnica, de varios Seminarios y Jornadas, y es autor de varias publicaciones.

### **Otros conocimientos**

Idioma inglés: bilingüe

Portugués: bilingüe