

## SESIONES ORDINARIAS

2007

## ORDEN DEL DIA N° 2746

COMISIONES DE TRANSPORTES  
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 4 de septiembre de 2007

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2007

SUMARIO: **Reordenamiento** de la actividad ferroviaria y creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado. (82-S.-2007.)

**Dictamen de las comisiones***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Transportes y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el reordenamiento de la actividad ferroviaria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 15 de agosto de 2007.

*Zulema B. Daher. – Carlos D. Snopek. – Alfredo C. Fernández. – Gustavo A. Marconato. – Elda S. Agüero. – Marcela A. Bianchi Silvestre. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Luis F. Cigogna. – Genaro A. Collantes. – Roberto R. Costa. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. de la Rosa. – Dante M. Dovená. – Jorge A. Garrido Arceo. – Jorge R. Giorgetti. – Miguel A. Iturrieta. – Oscar S. Lamberto. – Jorge A. Landau. – Heriberto E. Mediza. – Ana M. Monayar. – Blanca I. Osuna. – Graciela Z. Rosso. – Juan A. Salim. – José R. Uñac. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

En disidencia parcial:

*Cinthy G. Hernández. – Lucía Garín de Tula. – Silvia B. Lemos. – Claudio R. Lozano.*

En disidencia total:

*José R. Brillo. – Esteban J. Bullrich. – Roberto I. Lix Klett. – Lidia L. Naim. – Adrián Pérez. – Elsa S. Quiroz.*

Buenos Aires, 4 de julio de 2007.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

## TITULO I

**Finalidad**

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, conforme a las pautas que se fijan.

## TITULO II

**La infraestructura ferroviaria.  
Administración**

Art. 2° – Créase la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado con sujeción al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias que le fueren aplicables y a las normas de su estatuto, la que 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.

Art. 3° – La Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a) La administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquélla, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. Asimismo, administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes el que se transferirá a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, en el plazo y bajo el procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca a tales fines;
- b) La confección y aprobación de proyectos de infraestructuras ferroviarias que formen parte de la red ferroviaria, su construcción, rehabilitación y mantenimiento que se lleven a cabo por sus propios recursos, de terceros, o asociada a terceros y con arreglo a lo que determine el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios;
- c) El control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre y de la circulación ferroviaria que se produzca en la misma;
- d) La explotación de los bienes de titularidad del Estado nacional que formen parte de la infraestructura ferroviaria cuya gestión se le encomiende o transfiera;
- e) La cooperación con los organismos que en otros Estados administren las infraestructuras ferroviarias, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red;
- f) La definición de la red nacional primaria y secundaria y de las explotaciones colaterales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 inciso a) de esta ley;
- g) La percepción de cánones por utilización de infraestructura ferroviaria, y en su caso, por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares;
- h) La confección de un registro unificado y actualizado del material rodante ferroviario;
- i) La conformación de su estructura organizativa, la selección de su personal con un criterio de excelencia y la capacitación del mismo;
- j) La emisión de órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias, disponiendo medidas de aplicación inmediata, incluso de ser necesario la interrupción de las operaciones ferroviarias;
- k) La dirección y/o encomienda de investigaciones técnicas sobre materias relativas a la seguridad del transporte ferroviario, la con-

fección de boletines técnicos informativos y el dictado de la normativa general de procedimientos a seguir en caso de accidentes;

- l) Cualquier otra que haga al cumplimiento de sus cometidos.

Art. 4° – Para el cumplimiento de sus funciones, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado podrá realizar toda clase de actos de administración y disposición previstos en la legislación civil y comercial.

Art. 5° – En el ejercicio de sus funciones, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado deberá tener en cuenta la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades sociales, la seguridad de los usuarios y la eficacia global del sistema ferroviario. Asimismo, adoptará los procedimientos pertinentes que aseguren la transparencia de su gestión.

Art. 6° – Los recursos de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado estarán integrados por:

- a) La percepción de cánones y/o alquileres;
- b) Los recursos financieros procedentes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado en las respectivas leyes de presupuesto;
- c) Los recursos provenientes del impuesto creado por el artículo 1° de la ley 26.028 para el sistema ferroviario y los que se incluyan en las leyes de presupuesto;
- d) Los legados y donaciones que se concedan a su favor;
- e) Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio;
- f) Los productos y rentas derivados de su participación en otras entidades;
- g) Los activos y créditos, saldos a favor provenientes de tributos nacionales, provinciales y municipales, bienes muebles, inmuebles, marcas, registros, patentes y demás bienes inmateriales cuya titularidad ostenta el Estado nacional y los que hayan sido cedidos y/o transferidos a los concesionarios y de todos aquellos que se encontraren afectados al uso en sus unidades productivas ferroviarias a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, y que pasarán a formar parte del capital de esta Sociedad del Estado;
- h) Cualquier otro recurso que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

### TITULO III

#### **Transporte ferroviario. Operación**

Art. 7° – Créase la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado con sujeción al régimen es-

tablecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias, que le fueren aplicables y a las normas de su Estatuto, la que 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.

La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado podrá desarrollar todas las acciones que resulten necesarias o convenientes para la mejor realización de sus funciones, llevando a cabo los actos de administración o disposición que sean precisos para el cumplimiento de las mismas, incluso mediante la participación en sociedades o empresas, nacionales o extranjeras, con sujeción a lo dispuesto en la legislación vigente.

Art. 8° – La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a) Asumir por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignen, los que se encuentren concesionados y que por distintas causales reviertan al Estado nacional, así como nuevos servicios que se creen;
- b) Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado para la prestación del servicio de transporte ferroviario;
- c) Administrar y disponer del material tractivo y remolcado que tenga asignado para su operación ferroviaria;
- d) Conformar su estructura organizativa, seleccionar su personal con un criterio de excelencia y capacitar al mismo.

Art. 9° – Los recursos de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado estarán integrados por:

- a) Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos con el ejercicio de su actividad;
- b) Los recursos financieros procedentes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado en las respectivas leyes de presupuesto;
- c) Los recursos provenientes del impuesto creado por el artículo 1° de la ley 26.028 para el sistema ferroviario y los que se incluyan en las leyes de presupuesto;
- d) Los legados y donaciones que se concedan a su favor;
- e) Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio;
- f) Los productos y rentas derivados de su participación en otras entidades;

- g) Cualquier otro recurso que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

#### TITULO IV

##### Disposiciones comunes a ambas sociedades

Art. 10. – Las sociedades del Estado creadas por esta ley actuarán en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Art. 11. – El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de las sociedades creadas por los artículos 2° y 7° será determinado en sus respectivos estatutos.

Art. 12. – Las relaciones laborales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado se regirán de acuerdo al régimen legal establecido por la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias o la que en el futuro la sustituya.

Art. 13. – Las sociedades que se crean por esta ley estarán sometidas a los controles interno y externo del sector público nacional en los términos de la ley 24.156. En la gestión de sus asuntos deberán garantizar la transparencia en la toma de decisiones, la efectividad de los controles y promover mecanismos de participación de los diversos sectores de la actividad y de la sociedad.

#### TITULO V

##### Competencia del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Art. 14. – En virtud de las disposiciones de esta ley, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tendrá asimismo las siguientes competencias en materia de transporte ferroviario:

- a) La planificación estratégica del sector ferroviario, infraestructura y servicios, y su desarrollo;
- b) La ordenación general y regulación del sistema y la elaboración de la normativa necesaria para su correcto desenvolvimiento;
- c) La supervisión de las funciones que desempeñen la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, teniendo en cuenta para ello las previsiones estatutarias en materia de selección e idoneidad profesional de los directores que integrarán el consejo de administración de ambas sociedades;
- d) La determinación del régimen de aportes del Estado para la financiación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y para la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado;

- e) La continuación de los contratos pendientes, los contratos en curso de ejecución y los compromisos contractuales contraídos por el Poder Ejecutivo nacional en su carácter de concedente existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, pudiendo proponer las modificaciones, respecto de los contratos de concesión del servicio de transporte ferroviario de personas y cargas, sus addendas y la normativa reglamentaria y complementaria, con el objeto de resolver integralmente todas las cuestiones generadas durante la ejecución de los contratos, así como para satisfacer las necesidades de interés público no previstas en la contratación original y que han surgido durante su vigencia;
- f) La aplicación y el cumplimiento de los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano e interurbano de pasajeros y de cargas de acuerdo a lo establecido en la normativa respectiva;
- g) La habilitación o rehabilitación del establecimiento de líneas, ramales y estaciones en cuanto no afecte a la seguridad ferroviaria;
- h) La autorización correspondiente para el supuesto de disposición de bienes inmuebles ferroviarios;
- i) La creación de unidades administrativas por sistemas lineales o regionales con el objeto de asegurar el interés general de los ciudadanos y la participación de las provincias y en el caso del área metropolitana la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el desarrollo de los proyectos ferroviarios, de corto, mediano y largo plazo.

Las unidades administrativas estarán integradas por consejos de gestión en los que participarán las provincias integrantes de la región. La participación de las provincias, en las unidades administrativas, está sujeta al aporte de recursos por parte de las mismas.

El Poder Ejecutivo nacional ordenará el texto de la Ley de Ministerios en atención a las competencias asignadas.

Art. 15. – A los fines de esta ley el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios encomendará a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte o al organismo que la reemplace en el futuro, las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos:

- I. La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos.
  - II. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión.
  - III. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos.
  - IV. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su jurisdicción a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios.
  - V. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión;
- b) Fiscalizar con intervención de los organismos que en cada caso correspondan, la adopción por parte de las empresas ferroviarias de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas;
  - c) Intervenir en la investigación de los accidentes ferroviarios que por su significación, gravedad o particulares características requieren su directa participación en el análisis y determinación de los hechos y consecuencias. Asimismo, intervendrá en los accidentes ferroviarios y en los ocurridos en los cruces a nivel entre vías férreas y calles o caminos;
  - d) Requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones “in situ” para determinar el grado de cumplimiento dado por ella a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos;
  - e) Ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación;
  - f) Llamar la atención, apercibir o imponer multas a todo concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que no preste la cola-

boración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo;

- g) Ordenar a las empresas ferroviarias la inmediata separación del servicio de cualquier empleado, en forma preventiva y temporaria, cuando una inspección a su cargo determine que el mismo no se encuentra en condiciones de prestar el servicio a su cargo en condiciones de seguridad, y exigir en los casos en que el correspondiente sumario determine la peligrosidad de una infracción o la responsabilidad del empleador o su inhabilidad, su separación definitiva del cargo que venía desempeñando y de cualquier otro que guarde relación con la seguridad;
- h) Resolver los conflictos que puedan plantearse entre la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, o la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y las empresas concesionarias del servicio de transporte ferroviario.

#### TITULO VI

##### Disposiciones transitorias

Art. 16. – El Poder Ejecutivo nacional aprobará los estatutos sociales de las sociedades creadas por esta ley, con sujeción a las pautas previstas en esta ley, y realizará todos los actos necesarios para la constitución y puesta en funcionamiento de las mismas, pudiendo delegar expresamente esta facultad en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Art. 17. – A los fines de esta ley, el Poder Ejecutivo nacional podrá realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario a cargo de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte o del organismo que en el futuro lo reemplaza.

Art. 18. – Los trámites iniciados por cualquier ente público que se encuentra en proceso de transferencia en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes continuarán tramitándose en la órbita de la sociedad creada por el artículo 2° de esta ley, debiendo el Poder Ejecutivo reglamentar un procedimiento abreviado que permita concluir los expedientes ya iniciados a fin de dar cumplimiento al artículo 3° inciso a) de esta ley.

Art. 19. – El Poder Ejecutivo nacional reglamentará e instrumentará dentro del plazo de ciento ochenta (180) días la puesta en vigencia de las sociedades creadas por el artículo 2° y artículo 7° de esta ley. Asimismo adecuará las estructuras organizativas de los organismos involucrados en esta ley.

Art. 20. – El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las adecuaciones presupuestarias pertinentes

a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto precedentemente.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.

*Juan Estrada.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS ELSA QUIROZ, LIDIA NAIM Y ADRIAN PEREZ

Señor presidente:

El reordenamiento de la actividad ferroviaria pretendido por este proyecto supone lograr grados de consenso acerca de la situación crítica actual de la operación del sistema, lo cual en modo alguno se verifica con el que fuera aprobado por el Honorable Senado y es hoy objeto de examen.

El proyecto, en primer lugar, se limita a la creación de dos estructuras, dos unidades administrativas bajo un régimen donde concurren dos normativas: las leyes 19.550 y 20.705 que, a poco de andar, concluiremos en una absoluta incompatibilidad en su conformación y estatus jurídico en cuanto prestación de un servicio público.

En ese sentido, en nada se afecta al diseño estructural del servicio ferroviario, que comienza en el año 1891, con el trazado de la red con un criterio de soberanía nacional, y agoniza con las sucesivas declaraciones de emergencia –ley 25.561–, decreto 2.075/2002 que suspendió los planes de inversión y 1.683 de 2006 sobre Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes, que debilitó profundamente la actividad del sector, coronando un cuestionado proceso privatizador que generó inescrupulosas ganancias a grupos económicos, en su mayoría con causas penales o en proceso de quiebra.

Compartimos que un concepto de reordenamiento tendiente al ejercicio de la autoridad en el transporte debe, convenientemente, separar la actividad de administración con la operativa, pero siempre bajo la premisa de que el Estado nacional, a través del órgano de control natural –CNRT– es quien fiscaliza su andamiaje, concepto éste desvirtuado en el proyecto de ley a partir de las desmesuradas potestades asignadas al Ministerio de Planificación Federal en el artículo 14 del texto citado.

Así, desde la óptica del impacto institucional de este proyecto, consideramos que estamos ante un evidente retroceso respecto al esquema imperante, ya que no sólo no promoverá el establecimiento del marco normativo para desarrollar un medio de transporte competitivo (objetivo que se plantea en los fundamentos del mensaje de elevación del Ejecutivo) sino que por el contrario generará un sistema ferroviario con escasos mecanismos de control.

Ello será de esa manera, atento a que se asigne al Ministerio de Planificación una suma de funcio-

nes (o poderes) relacionadas no sólo con la regulación, sino también con las de aplicación y control, por lo tanto será juez y parte al mismo tiempo.

Este concepto moderno –desarrollado en los sistemas ferroviarios más avanzados– que se pretende incorporar, no sana bajo ningún aspecto las facultades discrecionales del secretario de Transporte en materia de aprobación de obras de infraestructura y erogaciones aplicables, tal cual se desprende, a modo de ejemplo, del informe 50/2007 de la AGN que, citando al área de Legales de la CNRT, dice: “..Se reconoce en el secretario de Transporte la competencia para la aprobación anual del desarrollo de los programas de emergencia de obras y trabajos indispensables, otorgándole un margen de discrecionalidad para establecer los toques máximos a erogar..”. Antes bien, reúne en un solo artículo (14), la suma de nueve (9) facultades –una auténtica suma de poderes– en el señor ministro de Planificación, a saber: *a)* Planificar, *b)* Ordenar y regular, *c)* Supervisar funciones, *d)* Determinar el régimen de aportes, *e)* Continuar los contratos, *f)* Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión, *g)* Habilitar o rehabilitar líneas, *h)* Autorizar la disposición de bienes, *i)* Crear unidades administrativas.

Entonces, lo que queremos significar es que el esquema societario elegido no es menor en relación a los intereses de este gobierno, sino que abona a esta construcción piramidal que tiene como límite el Ministerio de Planificación, pulverizando lo poco que queda de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a la sazón, intervenida desde el año 2001.

Porque establecer un régimen de sociedad de Estado –hablamos de las dos empresas– implica la no aplicación de instrumentos jurídicos esenciales para coadyuvar a los controles internos y externos, como las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos. Esto es lo que surge en forma palmaria del artículo 2° del proyecto en examen y del artículo 6° de la ley 20.705.

Así, nos vemos privados de conocer en tiempo y forma los estatutos que únicamente el Poder Ejecutivo nacional tendrá bajo su esfera, según el cuestionado artículo 16, y decimos esto ya que aspectos tan importantes como –y esto entiéndase como enumeraciones meramente ejemplificativas– un régimen de contrataciones que prevea un procedimiento de redeterminación de precios y/o reclamos de deudas dinerarias o de valor, o la eliminación del régimen simplificado de contrataciones establecido por la resolución 115/02 de emergencia, que tanto nos hubiera ayudado a transparentar el vínculo contractual con los concesionarios operadores de los distintos grupos de servicios, o la posibilidad de que la planificación de las contrataciones –rol importantísimo en toda gestión estatal– también sea materia obligada del ente de control y no sólo de un ministerio, de igual modo que el cumplimiento

de las garantías básicas de procedimiento administrativo, lamentablemente, no aparecen previstos en el texto que aquí nos reúne.

No son datos menores: la Auditoría General de la Nación, en el informe que mencionáramos antes, visualiza que todo régimen de contratación en el sector público debe incluir:

*a)* La obligatoriedad de publicidad de los llamados;

*b)* La libre participación de la mayor cantidad de oferentes, en igualdad de posibilidades para todo el que se presente a ofertar;

*c)* La previsión de distintas formas de compulsa de precios, incluyendo la pública;

*d)* La inscripción de los oferentes en registros de proveedores y/o contratistas que permita conocer a priori antecedentes registrables sobre la capacidad técnica y financiera de cada uno de ellos.

De estas condiciones nos veremos cercenados con el actual diseño en que quedaría el proyecto de reordenamiento ferroviario, ya que entonces el sistema de contrataciones es el propio del derecho privado, al desagregar, vía ley 20.705, el uso de las figuras jurídicas señaladas; se excluyen las normas que obligan a la realización de licitaciones públicas, con mayor desarrollo de la facultad discrecional de contrataciones directas, etcétera.

Otro capítulo merece el régimen mixto de la conjunción de la ley 19.550 de sociedades comerciales con la ley 20.705 de sociedades del Estado, sobre todo en la confusión que generan las facultades fiscalizadoras en ambos regímenes.

La Inspección General de Justicia, autoridad de contralor en el régimen societario privado, debe asumir claras posturas en defensa de la seguridad jurídica que, en materia societaria, deben traducirse en la protección del inversor, y el castigo a todo aquel que estafe o se abuse al amparo de las estructuras, el accionar o los cargos societarios.

Entendemos que bajo dichos criterios debe analizarse la potestad sancionatoria de la Inspección General de Justicia, concebida ésta como el ejercicio del poder de policía estatal en materia societaria tendiente a reprimir conductas que alteren los sistemas legales adoptados para protección de los accionistas o los terceros, evitando el abuso generado en el desvío de tales conductas.

Pero este cúmulo de atribuciones y funciones colisionan, conforme la letra del texto que estamos analizando, con las funciones previstas tanto en el área ministerial como en la CNRT, por lo que es dable esperar que el estatuto a sancionarse formule las aclaraciones necesarias, pero lamentando desde ya que aspectos tan sensibles como los descritos no estén comprendidos en el articulado. Así, por ejemplo, en lo referido al régimen de sanciones del artículo 15 inciso *f)* del proyecto sobre potestades sancionatorias.

Y en relación a la CNRT, con este proyecto nos perderemos una vez más la posibilidad de su normalización, de su conformación por vía legislativa, al otorgar facultades o funciones al interventor, sin mención alguna al actual cuadro de situación del mismo. Desde el año 2001 la Comisión Nacional de Regulación del Transporte se encuentra intervenida por el Poder Ejecutivo nacional. Sin perjuicio de la valoración que se le pueda asignar a la intervención de un organismo llamado a regular el funcionamiento de un área tan sensible como lo es el transporte –seguramente motivado por intereses políticos que postergan el sostenimiento del interés público general– es a esta altura absolutamente firme y coincidente la opinión acerca de la necesidad de su normalización por vía legislativa.

Así, una buena parte de las funciones que le son propias previstas en el decreto 1.388/96, de creación del ente citado, aparecen ahora en cabeza del Ministerio de Planificación, manteniendo la intervención del organismo y sin miramiento alguno en la constitución de un auténtico marco regulatorio del sector.

Al respecto debemos recordar las importantes y múltiples objeciones que merecieron no sólo de la sindicatura, sino también de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo el accionar de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte –CNRT– y las irregularidades y deficiencias que se registran en el sistema de transporte de ferrocarriles, en especial de los ramales metropolitanos.

Volvemos entonces a puntualizar que el régimen elegido adolece de serias deficiencias de control, no sólo de su órgano natural, sino de los controles internos y externos, en cuanto la vacancia de visación por parte de los organismos de asistencia técnica. Este nuevo esquema de gestión propuesto encontrará serias debilidades técnicas de asistencia en el control del estado de sus cuentas; en la verificación del cumplimiento contable, legal y de gestión en la administración de la infraestructura ferroviaria como en la sociedad operadora; en el control de la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y el análisis de la administración de los intereses fiscales. En definitiva, la no aplicación de las leyes de obra pública, contabilidad y procedimientos administrativos nos privará de examinar integralmente hechos, actos y documentos antes y después de finalizados los ejercicios contables de los entes creados por esta ley, sin perjuicio de la intervención de los ya nombrados controles internos y externos.

Lamentamos también que este momento no se considere propicio para fortalecer la participación de los usuarios en el control del servicio a través del ente respectivo, tal cual las tendencias observadas en la legislación más avanzada; en el proyecto en cuestión no existe mención alguna a la posibilidad de conformar comisiones de usuarios

–conforme lo dispuesto en el artículo 42 de nuestra Constitución Nacional– toda vez que con toda claridad se pretende dotar al Ministerio de Planificación con una suma de funciones y potestades que dejan un escasísimo margen para la disidencia o planteamiento de propuestas alternativas.

Aunque el texto del proyecto de ley establece que las sociedades que se crean estarán sometidas a la ley 24.156, ello regía de todos modos por la aplicación de artículo 8º, inciso b), por lo tanto, se considera que no hacía falta tal aclaración, salvo que en el futuro se intente detraerlas de ese control.

Lo que sí debería considerarse es qué tipo de controles podrá hacerse cuando estas sociedades no están obligadas a respetar ningún tipo de modalidad de contratación, al no aplicarse la Ley de Procedimientos Administrativos, ni el Régimen de Contrataciones del Estado, ni la Ley de Obra Pública.

De esta manera se excluye todo tipo de forma de selección transparente que implica respetar los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia que se tienden a asegurar mediante las licitaciones y a las cuales están obligados todos los organismos estatales.

A ello debe agregarse que por el artículo 11 del proyecto de ley se establece que “el régimen presupuestario económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de las sociedades creadas será determinado en sus respectivos estatutos”. Esto significa que al aprobar esta ley estamos otorgando amplias facultades para que vía estatuto (que lo aprobará el Ejecutivo) terminen definiéndose aspectos importantes para el desarrollo de las empresas ferroviarias.

En lo que respecta específicamente al presupuesto nos encontraremos nuevamente que será el Poder Ejecutivo y no el Congreso el que apruebe el esquema de ingresos y gastos de estas sociedades, y lo que por consiguiente generará el desarrollo de formas de utilización discrecional de los recursos públicos.

Esto a su vez adquiere una significativa dimensión cuando nos referimos específicamente a las inversiones, que según el monto incorporado en el mensaje de elevación del Ejecutivo, el mismo asciende entre obras y contrataciones ejecutadas y a ejecutar a alrededor de los 6 mil millones de pesos.

Para cerca de la mitad de este volumen (corresponde a inversiones a ejecutar) no se aplicará la ley 24.354 –Sistema Nacional de Inversiones Públicas– que establece una homogeneización de los requisitos a cumplir por parte de cada uno de los organismos que intervienen en la formulación de proyectos de inversión.

En el marco de esta ley rige la obligatoriedad del Ejecutivo de informar trimestralmente al Congreso sobre el detalle de los proyectos evaluados y en curso de evaluación. Aunque hasta el momento no

se dio cumplimiento a esta obligación, sin duda contar con esta información permite que el Congreso pueda realizar un seguimiento, y por consiguiente un control de las obras públicas que se financien con fondos públicos, evitando de esta forma el manejo discrecional de los recursos y la posibilidad de que se concreten actos de corrupción.

Reiteramos que al excluirse a estas empresas de la aplicación del Sistema Nacional de Obra Pública significa que el Congreso estará totalmente ausente en la asignación de los recursos que serán destinados a financiar inversiones en obras y equipamiento, en la definición de las correspondientes prioridades y que los posteriores mecanismos de control se vean significativamente diezmados por no contar con un esquema homogeneizado de contratación y fuera de los requisitos de licitación y transparencia que debe primar en la utilización de recursos que son de origen público.

A los efectos de dimensionar el alcance de los fondos que se destinan para sostener el funcionamiento del sistema ferroviario que se encuentran bajo jurisdicción del Estado nacional (ya que en el caso de aquellas provincias que se hicieron cargo del servicio ferroviario en la década del '90 no cuentan para su funcionamiento ningún tipo de ayuda financiera) y que tiene grandes niveles de deterioro que termina perjudicando al usuario que recibe un servicio muy deficiente, es importante que se considere cómo fue evolucionando en los últimos años el destino de estos recursos.

Desde el año 2004 el monto de los recursos que reciben los concesionarios ferroviarios fue creciendo de manera exponencial, pasando de cerca de los 210 millones de pesos en ese año a los 2 mil millones de pesos en el 2006 con una proyección para este año de 3 mil millones. Este monto está conformado entre fondos que provienen del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte y los recursos asignados en el presupuesto nacional.

En el caso de los recursos que provienen del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte (que se nutre del impuesto al gasoil) el Congreso tiene una intervención mínima, ya que anualmente sólo se aprueba el total de ingresos y erogaciones, sin ningún tipo de discriminación.

La única información disponible sobre los fondos fiduciarios es la incorporada en las planillas anexas en las leyes de presupuesto. Esta información resulta insuficiente para analizar cómo se aplican los recursos y si eventualmente se está originando un desvío de recursos a favor de otros destinos (tal como fuera observado por la AGN).

A su vez, el manejo discrecional de los dineros públicos encuentra su mayor perfeccionamiento con la delegación de facultades que se otorgó al jefe de Gabinete para redistribuir partidas presupuestarias, pudiendo reasignar, vía decisión administrativa, re-

ursos del presupuesto nacional para aplicarlo al Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte.

Aunque por la ley 25.827 del presupuesto del 2004 el jefe de Gabinete tiene la obligación de informar cada cuatro meses al Congreso sobre "la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas, hasta el momento no se dio cumplimiento a esta obligación, y las respuestas del jefe de Gabinete que sobre el particular realizara a las preguntas formuladas por la oposición al momento de concurrir a esta Honorable Cámara siempre fueron de carácter general y con escaso nivel de precisión.

El incumplimiento del jefe de Gabinete imposibilita el debido control que debe ejercerse sobre la gestión de tales fondos.

Estos mayores recursos con que cuentan los concesionarios ferroviarios se dan en el marco de una disminución paulatina del número de pasajeros transportados. Así si se compara la totalidad de pasajeros que utilizaban el ferrocarril en el 2005 con relación al año 1998 observamos que en promedio disminuyó en alrededor del 14 %, registrándose las mayores caídas en la línea San Martín, que para el mismo período disminuyó en el 31 %, la línea Belgrano Sur en el 26 % y la línea Roca en el 23 %.

Otra cuestión muy importante es la transferencia de la administración de bienes del Estado -actualmente en manos del ONABE- a AIFE, conforme lo dispuesto en el artículo 3° inciso a) del proyecto.

El ONABE es un organismo creado en el año 2000 cuyo objetivo central son las funciones de administración y resguardo de los bienes del Estado nacional. Las tareas del ONABE deben estar dirigidas a la valorización e integración a la comunidad de los bienes muebles e inmuebles que quedaron fuera de las privatizaciones y, en consecuencia, quedaron afectados a la órbita estatal.

Su mayor potencial reside en constituirse en un eficaz organismo catalizador de procesos dirigidos a obtener el mejor aprovechamiento y la mayor rentabilidad social del conjunto de bienes que le ha confiado el Estado nacional.

Sin perjuicio de que necesariamente debemos formular un examen crítico del funcionamiento de este organismo, y sobre todo en su constitución y tareas realizadas, no es un dato menor que el artículo 16 reserva al Poder Ejecutivo, a través del estatuto, la puesta en marcha y constitución de los directores de ambas empresas, desde lo que podemos concluir que nuevamente será el Poder Ejecutivo quien designará a su propio arbitrio a los directores y funcionarios.

El manejo de la administración y disposición de los bienes no puede quedar bajo el actual esquema -y menos bajo el aquí propuesto- según el cual la AIFE podrá determinar en forma discrecional qué

bienes son sometidos a enajenación, conservación o disposición, sin la participación de un comité evaluador conformado por expertos del área. En este sentido, en nada se ha variado.

Hay otro tema que merece una consideración, y es el citado en el artículo 14 inciso e) del proyecto. En él se confiere al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios “la continuación de los contratos pendientes, los contratos en curso de ejecución y los compromisos contractuales contraídos por el Poder Ejecutivo nacional en su carácter de concedente existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, pudiendo proponer las modificaciones respecto de los contratos de concesión del servicio de transporte ferroviario de personas y cargas, sus adendas y la normativa reglamentaria y complementaria, con el objeto de resolver integralmente todas las cuestiones generadas durante la ejecución de los contratos, así como para satisfacer las necesidades de interés público no previstas en la contratación original y que han surgido durante su vigencia”.

Este aspecto define entonces, o la necesidad de concluir en el fracaso de todo el proceso renegociador en cabeza de la UNIREN, o bien la necesidad de crear una instancia paralela para el proceso de renegociación que dispone la ley 25.561 y sus modificatorias, que torna abstracto el cometido de la unidad renegociadora.

Porque entonces una de las cuestiones que adquiere gran relevancia se refiere a la instrumentación de esta ley en el marco de la etapa en que actualmente se encuentran los procesos de renegociación de los contratos. Estando actualmente suspendidas tales renegociaciones implica que los concesionarios continúan gestionando los servicios en condiciones de emergencia y con menores niveles de cumplimiento contractual.

Así se consolida la concentración de un área sumamente sensible como es la renegociación de los contratos en manos del señor ministro de Planificación. Y en este sentido, reiteramos que nunca compartimos los criterios básicos de conformación de dicha unidad renegociadora, sin participación del usuario ni audiencias públicas, lo cual excede de todas formas en esta etapa el análisis del proyecto en cuestión.

Como consecuencia de todo lo expuesto, manifestamos entonces nuestras serias dudas acerca de la publicidad en el manejo de la información presentada por las empresas, el análisis y validación, la modelización de las principales variables de las propuestas y en definitiva, cómo se consolidarán los acuerdos para la prestación de los diversos servicios públicos.

Todos estos interrogantes que por el momento no tienen respuesta y sobre los cuales tampoco existe predisposición por parte del Ejecutivo para avanzar en ese sentido, junto con todas las observaciones que estamos planteando que a nuestro criterio

no llevarán a una mejora sustancial en el sistema ferroviario, implicando en los aspectos institucionales un retroceso con respecto al esquema vigente, lo que nos lleva a plantear la disidencia total sobre el proyecto de ley en cuestión.

Por tanto, formulamos esta disidencia total de este proyecto 0082-S.-07 y su CD-0104/07, mensaje del Poder Ejecutivo 2007.

*Elsa S. Quiroz. – Lidia L. Naim. – Adrián Pérez.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS ESTEBAN BULLRICH, ROBERTO LIX KLETT Y JOSE BRILLO

Señor presidente

El objetivo del presente es dejar constancia de nuestra disidencia total respecto del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo nacional y con media sanción del Senado, que tiene por objeto la reestructuración del sistema ferroviario nacional.

El nuevo esquema de organización se armó tomando como modelo el sistema de división de tareas y unidades de negocios de los ferrocarriles de España. A tal fin se propone la creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (AIF) y por otro lado, de la Operadora Red Ferroviaria (ORF). La AIF tendría como función la administración de la infraestructura ferroviaria actual, así como también las inversiones necesarias para el mantenimiento y la ampliación de las redes. La ORF se ocupará de la prestación de los servicios de pasajeros y cargas a través de los actuales concesionarios privados, por sus propios medios y con nuevas sociedades mixtas. Ambas coexistirán con los concesionarios privados de las líneas metropolitanas y con las empresas que manejan los trenes de cargas.

Entre 1999 y 2007, los servicios ferroviarios de pasajeros y de carga se han deteriorado de manera significativa. Es innegable la baja calidad de los servicios en determinadas líneas, que revela gestiones ineficientes y controles estatales insuficientes y laxos, a pesar de que el Estado aporta a las empresas concesionarias subsidios millonarios para su funcionamiento. El actual sistema, y tal cual ha funcionado, no le garantiza a los agentes económicos y a la ciudadanía un servicio acorde con los estándares del siglo XXI.

La problemática de la situación ferroviaria argentina tiene una relación directa con el desarrollo socioeconómico del país. De ahí radica la importancia de que nos aseguremos de sancionar una ley adecuada y sustentable en el tiempo. El ferrocarril en el mundo tiene un rol estratégico en las comunicaciones y es vital brindar un servicio competitivo, moderno, eficaz y eficiente. Sin embargo, el proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo

vo contiene serias falencias que ponen en duda su sustentabilidad.

En primer lugar, no se ha remitido para el análisis de esta Cámara el Plan General de Administración e Inversiones de las empresas que se pretenden crear.

En segundo término, no vamos a aprobar ningún estatuto que regule el funcionamiento de las empresas. Estaríamos aprobando la creación de dos empresas sin saber aspectos básicos como la conformación futura del capital, los mecanismos de designación de sus autoridades, los mecanismos de fiscalización de la misma, entre otras. Por ejemplo, es necesario saber si existe la posibilidad de que sociedades privadas ingresen a las mismas en el futuro.

Otro punto a cuestionar se refiere a su financiamiento. El mismo contará en parte con aportes provenientes de fondos fiduciarios públicos a través del SIFER. En 2007, los 15 fondos en vigencia, de acuerdo a la Ley General de Presupuesto Nacional, generarían inicialmente ingresos por \$ 5.620.142.554 y erogaciones por \$ 5.947.296.858. La administración pública nacional, tiene un presupuesto para todo el 2007 de \$ 113.862.677. Es decir que los fondos fiduciarios representan el nada despreciable porcentaje de 4,94 %. Recordemos que son manejados por fuera del citado presupuesto nacional. El control de dichos fondos está en manos de diferentes organismos oficiales; sin embargo la difusión de información detallada correspondiente al grado de cumplimiento de sus objetivos, distribución, modalidades de ejecución y uso específico es muy limitada.

Del mismo modo, las empresas públicas cuentan con un presupuesto independiente, en donde el Congreso sólo aprueba el flujo de fondos, pero no puede tener la posibilidad de antemano de controlar, analizar y discutir el destino específico de cada partida. El régimen de contrataciones que las regularía posibilita no sólo la realización de licitaciones públicas, sino también la posibilidad de que se realicen contrataciones directas, con grave perjuicio para el patrimonio del Estado. Exigimos una mayor participación del Poder Legislativo en el control de la misma.

El Ministerio de Planificación Federal no sólo administraría la citada estructura, sino que además se controlaría a sí mismo. Una clara atribución que pone en riesgo una correcta administración de las mismas. Según se establece en sus funciones están: la planificación estratégica del sector ferroviario, infraestructura y servicios, y su desarrollo, la regulación del sistema que incluye el establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario; la supervisión de las funciones que desempeñan las dos empresas del Estado creadas; la determinación del régimen de aportes del Estado para la financiación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y para la Operadora

Red Ferroviaria Sociedad del Estado; la continuación de los contratos pendientes, los contratos en curso de ejecución, los compromisos contractuales contraídos por el Poder Ejecutivo entre otras funciones.

Los controles internos y externos de la AGN y de la SIGEN no son suficientes. En uno de sus últimos informes la AGN llamó la atención respecto de las irregularidades que han sido detectadas tanto en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), en la Secretaría de Transporte y en la Subsecretaría de Transporte Ferroviario.

Según consta, en 2006 el sector ferroviario recibió aportes del Estado nacional por 238 millones de pesos sólo por reconocimiento de mayores costos. En los primeros cuatro meses de este año esos aportes ya sumaron casi 110 millones de pesos.

La Auditoría General de la Nación encontró irregularidades en la contratación de obras en los servicios de trenes y subterráneos del área metropolitana por 286 millones de pesos y cuestionó por ello a la Secretaría de Transporte y a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). El procedimiento de compra y contrataciones de la resolución 115/02 “no prevé ni asegura: la obligatoriedad de publicidad de llamados, la libre participación de la mayor cantidad de oferentes, en igualdad de posibilidades para los que quieran ofertar, previsión de distintas formas de compulsa de precios, la intervención previa de la autoridad de aplicación en la gestión de la selección de los concurrentes y la inscripción de los oferentes en registros, que permita conocer antecedentes registrables sobre la capacidad técnica y financiera de cada uno”.

Finalmente no podemos dejar pasar por alto la necesidad de que mediante el presente proyecto se instruya al Poder Ejecutivo nacional a transferir a la jurisdicción de las provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los inmuebles ferroviarios del Estado nacional no afectados a ninguna concesión ferroviaria, que se encuentren en sus territorios y que estén en órbita del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONAB) o de cualquier otro organismo o área del Estado nacional sin dominio perfecto sobre los mismos. En un régimen federal es fundamental que cada jurisdicción pueda darle el mejor de los usos a los mismos en pos del bienestar de sus ciudadanos.

Por todas las razones expuestas, y en defensa de la transparencia en la gestión de los asuntos de Estado, es que no vamos a acompañar el presente proyecto hasta tanto el Poder Ejecutivo nacional remita un proyecto que cumpla los requisitos de idoneidad necesarios.

*Esteban Bullrich. – Roberto Lix Klett. – José Brillo.*

**FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL  
DEL SEÑOR DIPUTADO CLAUDIO LOZANO**

*Reordenamiento de la actividad ferroviaria;  
creación de la Administración de Infraestructuras  
Ferroviarias Sociedad del Estado  
y de la Operadora Red Ferroviaria Sociedad  
del Estado*

Señor presidente:

La línea de pensamiento dominante en nuestro país y el mundo a partir de los años noventa, caracterizada por el neoliberalismo, versión contemporánea y feroz del capitalismo, propició a nivel planetario la apertura económica, la desregulación generalizada y la oleada de privatizaciones que logró desplazar a los Estados nacionales de su rol planificador y regulador. Este retroceso estatal en todos los frentes dejó a las sociedades crudamente expuestas a las estrategias, políticas y prácticas abusivas de los grandes grupos económicos transnacionalizados, convertidos en los principales beneficiados de la aplicación de políticas nacionales inspiradas en esa concepción.

La privatización de los ferrocarriles argentinos, durante ese período, a través del sistema de concesiones, no escapó al criterio dominante expresado en la ley 23.696/89, que marcó la decisión de hacer retroceder y no intervenir al Estado nacional en las que eran hasta entonces sus áreas de competencia. De este modo, accedieron al control y gestión del sistema ferroviario nacional grupos que se adueñaron de las áreas más rentables del mismo en detrimento de la economía nacional y los intereses de la sociedad. El drástico achicamiento del sistema ferroviario, su patrimonio y sus trabajadores, sumado a la desagregación y descuartizamiento del mismo, fueron la causa de gravísimas secuelas en provincias y regiones enteras, que se tradujeron en la quiebra de numerosos productores ante imposiciones tarifarias; el aislamiento demográfico y cultural de poblaciones enteras privadas de un servicio público fundamental en nuestra vasta geografía nacional; la contribución de decenas de miles de desempleados a la crisis socioeconómica más profunda que ha conocido nuestro país y un grave debilitamiento de las previsiones de la defensa nacional.

No es de extrañar, entonces, que a partir de este proceso se hayan derivado consecuencias que hoy amenazan con el virtual desmantelamiento del sistema.

De los 35.000 kilómetros de vías operables en el año 1989, sólo quedan 8.000 kilómetros realmente utilizables. De 95.000 puestos de trabajo al inicio del proceso privatizador, ya se perdieron 80.000 empleos directos, todo ello financiado por el Banco Mundial, que se hizo cargo de las indemnizaciones, sumados a una cifra casi similar de miles de empleos indirectos.

Distintos incumplimientos de los contratos por parte de los operadores de los servicios ferroviarios otorgados en concesión, se traducen en un permanente y grave deterioro de la infraestructura ferroviaria, el material rodante y la calidad de los servicios tal como lo reconoció el Poder Ejecutivo nacional en los considerandos de los decretos 543/97 y 605/97. A modo de ejemplo, se puede citar que las redes troncales pasaron de tener una aptitud promedio de velocidad de circulación de cien (100) kilómetros por hora a una aptitud promedio inferior a cuarenta (40) kilómetros por hora.

Los actuales operadores de cargas y pasajeros centran su actividad en aproximadamente 8.000 kilómetros de la red concesionada. Este ha sido el resultado, tanto de la forma que asumió el proceso privatizador, dividiendo a la empresa Ferrocarriles Argentinos en corredores que aseguraran la rentabilidad de los grupos concesionarios y transfiriendo los servicios de pasajeros interurbanos a las provincias, como a la conducta de dichos grupos que explotaron los corredores y líneas asignados en función exclusiva de su ecuación financiera.

Esta conducta empresarial se ha verificado tanto en las líneas de transporte de cargas, eje estratégico y económico principal del sistema ferroviario nacional, como en los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. El denominador común de ambos subsistemas ha sido el usufructo de la infraestructura y los subsidios estatales a la operación e inversión y el desinterés por las áreas y operaciones menos rentables.

Esta situación ha provocado el abandono de servicios en ramales enteros con sus instalaciones y por ende la merma drástica de cualquier actividad comercial y/o social en los pueblos donde sus estaciones fueron cerradas o clausuradas, produciendo por tal motivo un costo social, cultural y económico todavía no evaluado en su totalidad, que provocó desocupación directa e indirecta y la migración de la población a las grandes ciudades, en la mayoría de los casos para integrarse a las denominadas "villas miseria". A la anterior situación se suma la deserción del Estado nacional, abandonando los servicios de pasajeros interurbanos ferroviarios, que han quedado en manos de las provincias las cuales, al verse obligados a asumir los déficit operativos con muy escasos recursos y pagar un peaje a los concesionarios por la circulación por sobre las redes e infraestructura transferidas a su control han optado en muchos casos por suprimirlos en forma definitiva.

La decisión de cerrar los talleres ferroviarios –verdaderos centros industriales que constituían la industria metal-mecánica más grande de América Latina, generadora de desarrollo tecnológico y una masiva ocupación de mano de obra calificada, donde se desarrollaban proyectos, investigaciones y fabricación para el mercado interno e internacional

de todo tipo de equipos, repuestos y elementos ferroviarios-, ha producido la desaparición de una importante función productiva, haciendo que parte de los trabajadores sobrantes se insertaran en sectores de la actividad económica que nada tenían que ver con sus conocimientos o bien cayeran en el desempleo. Este fenómeno impactó especialmente en las localidades donde los talleres incidían decisivamente en la economía del lugar, como las ciudades de Tañi Viejo en Tucumán y San Cristóbal en Santa Fe.

Asimismo, el patrimonio ferroviario se ha visto fuertemente vaciado, e incluso depredado, tanto en el área del material ferroviario como en el área inmobiliaria de su propiedad. En el primer caso, la depredación es de tal magnitud que una investigación sería que comparara su inventario actual con el inventario al momento de la transferencia del sistema al sector privado arrojaría sin duda resultados y conclusiones escandalosas. En el segundo caso, el vacío dejado por el Estado nacional en su obligación de tutelar y resguardar los terrenos, instalaciones y edificios de su dominio, ha abierto el camino a iniciativas municipales y provinciales en todo el país para utilizarlos en proyectos locales. A falta de proyectos ferrounbanísticos y ambientales planificados, controlados y ejecutados por el Estado nacional, para beneficio tanto del sistema ferroviario como de las ciudades y regiones involucradas, se ha verificado la proliferación de una multitud de proyectos locales, generalmente orientados al aprovechamiento inmobiliario o bien la satisfacción de necesidades locales aun cuando se pusiera en riesgo el patrimonio social.

Esta realidad contrasta brutalmente con los objetivos enunciados por el gobierno nacional de Carlos Saúl Menem para las concesiones de los ferrocarriles:

a) Eliminación del entonces llamado déficit ferroviario.

b) Modernización de los servicios a través de las inversiones privadas.

Dichos objetivos no sólo no se han cumplido sino que se ha agravado la situación de origen de cada uno de ellos en forma cuantitativa y cualitativa, ya que ahora, bajo el nombre de subsidio, el Estado nacional tiene mayores egresos para realizar una muy inferior y reducida prestación de servicios.

Es innegable la responsabilidad de la administración del Estado nacional para proteger el bien jurídico superior constituido en la propiedad social de los bienes bajo concesión, y en los resultados directos e indirectos que gravan fundamentalmente la actividad y el desarrollo de la sociedad por el uso que se hizo de aquellos bienes.

La enajenación y liquidación del patrimonio ferroviario, primero por parte de Ferrocarriles Argentinos hoy en liquidación, y posteriormente por el

Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE) -ex Enabief, área ferroviaria-, produjeron una descapitalización irrecuperable que compromete la posibilidad de operación del sistema ferroviario que deberá aplicarse en muchas zonas de vías e instalaciones, por lo cual la actuación de dicho organismo es perjudicial para un desenvolvimiento positivo del sistema, ya que funciona de modo autárquico y produce ventas y donaciones de modo anárquico, de material ferroviario, bienes muebles e inmuebles a precios viles y sin que ningún organismo del Estado realice estudios racionales para su utilización presente o futura a favor del necesario transporte por ferrocarril, imprescindible para optimizar los costos en la economía global.

Desde el punto de vista del poder adquisitivo de los usuarios, el aumento tarifario de los servicios metropolitanos ha sido significativo, sin que se mejoraran parámetros reales de calidad de servicio, desmintiendo en los hechos el objetivo anunciado de modernizar las prestaciones a través de las inversiones privadas.

Las llamadas renegociaciones de los contratos de concesiones ferroviarias han potenciado las tarifas. Con referencia a las tarifas de cargas, podemos advertir que, al momento de producirse las concesiones, la tarifa promedio que mantenía el Estado era del 0,02 \$/ton-km, mientras que las concesionarias llegaron a fijar como tarifa promedio de 0,025 a 0,038 \$/ton-km.

Los concesionarios, por contrato, debían realizar inversiones en concepto de infraestructura, material rodante y adicionales, por aproximadamente 725 millones de pesos desde la toma de posesión en 1992, sin que se tengan datos fehacientes del nivel efectivo de cumplimiento. De igual manera, estaban obligados al pago de un canon, lo que tampoco se cumplió, llevando acumulada una deuda con el Estado nacional de aproximadamente 80 millones de pesos por dicho concepto.

La mayoría de las concesiones aceptaron el traspaso de repuestos y materiales almacenados en distintos depósitos facturados a valor de inventario, sin que las empresas, en general, hayan abonado estas deudas, a pesar del precio vil que se asignó a los elementos y favorecidos por la actitud laxa de Ferrocarriles Argentinos, hoy en liquidación, y el ONABE para exigir el pago.

La disparidad de criterios aplicados actualmente en la explotación, establecidos por la propia conveniencia de los operadores, promueve una anarquía en los sistemas de seguridad y circulación, dificultando la debida verificación del ente de control y en menoscabo del aprovechamiento óptimo de recursos, siendo el criterio de las empresas concesionarias que la ganancia esté asegurada de todos modos.

En virtud de las consideraciones expuestas, se hace necesario establecer que la red ferroviaria ac-

tual y futura deben ser los ejes principales en la articulación de un sistema nacional de transporte, debiendo el Estado nacional asumir la planificación, desarrollo, control de la operación, dictado de normas sobre circulación y control y gestión sobre la infraestructura.

El Estado debe asegurar la prestación del servicio público de transporte de personas y bienes por sí o por terceros, evitando el abandono de la infraestructura o de servicios de transporte por decisiones microeconómicas de los operadores privados.

Por otro lado, el gobierno, a través del proyecto de PE.-123-07, intenta un reordenamiento de la actividad ferroviaria tendiente, en teoría, a la recuperación, puesta en valor y modernización del transporte ferroviario.

Si bien compartimos esos conceptos, la letra del articulado no parece cubrir con autoridad, seriedad y rigurosidad técnica el papel de administrador y regulador del sistema.

En ese sentido el articulado incluido en el Senado de la Nación no sólo no resuelve este tema, peor aún, profundiza la ausencia del Estado en cuestiones fundamentales como tener a su cargo la decisión en el desarrollo de inversiones, la afectación total de los bienes ferroviarios concesionados y no concesionados y la seguridad.

En función de ello proponemos la modificación de los textos de los siguientes artículos e incisos:

“Artículo 2°: Créase, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado con sujeción al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias que le fueren aplicables y a las normas de su estatuto, la que 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 y de seguridad, como también el desarrollo de inversiones.

”Artículo 3°: La Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

”a) La administración de las infraestructuras ferroviarias de los bienes ferroviarios concesionados y no concesionados. Asimismo, administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes, el que se transferirá a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado en el plazo y bajo el procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca a tales fines.

”Artículo 14: En virtud de las disposiciones de esta ley, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tendrá asimismo las siguientes competencias en materia de transporte ferroviario:

”i) La creación de un consejo federal de planeamiento de transporte con la participación de las provincias y en el caso del área metropolitana la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el desarrollo de los proyectos ferroviarios, de corto, mediano y largo plazo.”

*Claudio Lozano.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Transportes y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado sobre el reordenamiento de la actividad ferroviaria, no encuentra objeciones que formular al mismo, por lo que aconsejan su sanción.

*Zulema B. Daher.*