



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

**Informe de Evaluación
de la Audiencia Pública
donde se trató la**

**CARTA DE ENTENDIMIENTO
UNIREN y FERROEXPRESO PAMPEANO S.A.**

EQUIPO TECNICO DE TRANSPORTE - UNIREN

24 de Junio de 2005



ANTECEDENTES

La Ley N° 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el PODER EJECUTIVO NACIONAL las facultades para dictar las medidas orientadas a conjurar la crítica situación.

La Ley estableció criterios a seguir en el marco del proceso de renegociación tales como aquellos que meritúen impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas.

A través de dicha norma, se autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar los contratos de los servicios públicos concesionados, velando por el mantenimiento de las condiciones de accesibilidad, seguridad y calidad de los servicios públicos.

Con posterioridad y en virtud de las potestades delegadas, el PODER EJECUTIVO NACIONAL ha dispuesto un conjunto de normas y reglamentos para llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de concesión y licencia de los servicios públicos.

Delegadas así las facultades en el PODER EJECUTIVO NACIONAL, el proceso de renegociación de los contratos de concesión y licencia de los servicios públicos, en la actualidad se encuentra reglamentado mediante el Decreto N° 311 del 3 de julio de 2003, por el que se crea la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS (en adelante UNIREN), en el ámbito de los MINISTERIOS DE ECONOMIA Y PRODUCCION Y DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, que establece un esquema de gestión institucional que posibilita la adopción de decisiones conjuntas por parte de ambos Ministerios en materia de servicios públicos.

A la UNIREN se le asignaron, entre otras, las misiones de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos; suscribir acuerdos integrales o parciales con las empresas concesionarias y licenciatarias de servicios públicos “ad-referendum” del PODER EJECUTIVO NACIONAL; elevar proyectos normativos concernientes a posibles adecuaciones transitorias de precios, o cláusulas contractuales relativas a los servicios públicos, así como también efectuar todas aquellas recomendaciones vinculadas a los contratos de obras y servicios públicos y al funcionamiento de los respectivos servicios.

La UNIREN, en el marco de su actividad ha procurado fundamentalmente la recuperación de la estabilidad de los contratos afectada por la emergencia, en la medida que ello sea compatible con la recuperación de la economía y la de los sectores sociales involucrados.

Recuérdese que por ley se establece que las decisiones que adopte el PODER EJECUTIVO NACIONAL en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos (conf. Ley N° 25.790, Artículo 2°).

Asimismo, se ha considerado conveniente incrementar las facultades de control del Estado Nacional de manera de superar las deficiencias detectadas en oportunidad de elaborar los Informes de Cumplimiento de Contratos.

La EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO SOCIEDAD ANÓNIMA –FEPSA-, que presta el servicio de transporte ferroviario de cargas conforme a la concesión que le fuera otorgada por Decreto N° 1144 del 14 de junio de 1991, aprobatorio del Contrato de Concesión, ha sido parte de este proceso de renegociación en virtud de lo establecido por el Artículo 4°, inciso f) del Decreto N° 311/03.



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

Por ello, se efectuaron estudios pormenorizados de la situación contractual en todos sus aspectos las que finalmente llevaron a que la UNIREN y FEPSA S.A. firmaran un principio de entendimiento para la renegociación contractual. Así, con fecha 19 de julio de 2004 la SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y la empresa FERROEXPRESO PAMPEANO SOCIEDAD ANÓNIMA (FEPSA) suscribieron la "CARTA DE ENTENDIMIENTO", que contiene las bases y términos consensuados para la adecuación del CONTRATO DE CONCESION; y posteriormente, a los 10 días del mes de mayo del año 2005 suscribieron una ADDENDA a dicha Carta.

Debe tenerse presente que el contenido de lo suscripto, desde el Estado Nacional se sustenta en el análisis fáctico y jurídico que resultó del trabajo desarrollado por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos con el apoyo técnico de la Secretaría de Transporte y la CNRT .

La Carta de Entendimiento y su Addenda fueron sometidas al procedimiento de AUDIENCIA PUBLICA permitiendo y promoviendo la efectiva participación ciudadana de modo tal de facilitar la confrontación de forma transparente y pública de las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes en relación con los temas y cuestiones abordados en la CARTA DE ENTENDIMIENTO y su ADDENDA.

La AUDIENCIA PUBLICA se llevó a cabo el día 24 de junio de 2005, en el local correspondiente a la sede del SALON AUDITORIO DEL CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES BASICAS Y APLICADAS DE BAHIA BLANCA -CRIBAB-, sita en el camino de la Carrindanga Km.7, Ciudad de Bahía Blanca, Provincia de BUENOS AIRES.

Fueron convocadas especialmente a participar en la Audiencia Pública la COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION creada por el Artículo N° 20 de la Ley N° 25.561; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION; el GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES; el Señor GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA; el Señor GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE SANTA FE; el Señor GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA; el Señor GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS; al Señor JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; al Señor SECRETARIO DE TRANSPORTE; el Señor INTERVENTOR DE LA COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE; el Señor MINISTRO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA, Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES; el Señor PROCURADOR DEL TESORO DE LA NACIÓN ;el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PAMPA; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE CORDOBA; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE SANTA FE; a la Señora DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; el Señor Presidente del ENTE UNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; al Señor SINDICO GENERAL DE LA NACION; las Asociaciones de Usuarios debidamente registradas; FERROCAMARA; la CAMARA DE PUERTOS PRIVADOS y la ASOCIACION DE COOPERATIVAS ARGENTINAS.

La AUDIENCIA PÚBLICA se desarrolló contemplando las previsiones contenidas en el Decreto N° 1.172/03 que aprobó el "REGLAMENTO GENERAL DE AUDIENCIAS PUBLICAS PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL, y contó con una concurrencia de 41 inscriptos en calidad de participantes, de los cuales 39 efectuaron exposiciones orales, y público en general.

Luego de ello, y en virtud de lo prescripto en el Artículo N° 36 del Anexo I del Decreto N° 1172/03, la UNIREN elaboró el Informe Final con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la AUDIENCIA PUBLICA, el que fuera elevado a las Autoridades Convocantes oportunamente.

A partir de dicho documento se inició un nuevo período de estudio y revisión de la CARTA DE ENTENDIMIENTO, tomando en consideración las observaciones y sugerencias realizadas en la AUDIENCIA PÚBLICA, para así elaborar el proyecto que será elevado al Honorable Congreso de la Nación para luego ser firmado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.



A efectos metodológicos las observaciones y sugerencias manifestadas por los diferentes oradores y contempladas en las presentaciones efectuadas en la AUDIENCIA PÚBLICA, han sido divididas para su tratamiento en dos grandes grupos. Por un lado, el que denominaremos “de carácter formal”, que comprende básicamente las cuestiones relacionadas con la competencia de la UNIREN, el procedimiento llevado a cabo en la renegociación, y aspectos relacionados específicamente con el procedimiento de audiencia pública; y por el otro lado, las “cuestiones de fondo o sustanciales”, que contienen las materias definidas y prescriptas en la Carta de Entendimiento. A ellos nos referiremos a lo largo del presente, dejando a salvo –sin que esto suponga un menoscabo de las opiniones vertidas a lo largo de la AUDIENCIA PÚBLICA- que sólo serán objeto de tratamiento las observaciones que se hubieran referido exclusivamente a los aspectos “formales” o “sustanciales” de la CARTA DE ENTENDIMIENTO y su ADDENDA.

I. OBSERVACIONES DE CARÁCTER FORMAL

I.1. INCLUSION DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGAS EN LA RENEGOCIACIÓN.

El Defensor del Pueblo en su nota N° 5216 del 23 de junio de 2005 menciona, en función de una información recibida de la CNRT, que el servicio ferroviario de carga no es considerado un servicio público razón por la cual no debía realizarse una Audiencia Pública y dejaría de existir el Limite Superior Tarifario. El Sr. Diputado de la Nación Dr. Héctor Polino, manifiesta por nota su preocupación porque se eliminó el Limite Superior Tarifario, además de realizar apreciaciones sobre las inversiones no realizadas y los cánones adeudados.

Como dijimos anteriormente, el Art. 4 del Decreto N° 311/03 se encomendó a la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos correspondientes a los ciertos sectores, entre ellos, el servicio de transporte. Por ello, el servicio de transporte de cargas es considerado servicio público por la UNIREN. En lo referente al Limite Superior Tarifario su actualización se realizará conforme al contrato original.

I.2. OBSERVACIONES AL PROCEDIMIENTO DE RENEGOCIACIÓN CONTRACTUAL

No hubo observaciones al procedimiento de renegociación contractual.

II. OBSERVACIONES SUSTANCIALES A LA CARTA DE ENTENDIMIENTO

Por cuestiones de estricto orden metodológico, a continuación se dividirá el documento en capítulos por temas.

Como introducción a tratar las cuestiones de fondo que fueron observadas en la Audiencia Pública se hace mención de dos circunstancias que no debemos perder de vista y a la luz de las cuales se deberán resolver las observaciones planteadas.

En primer término, como bien se ha dicho en el Informe de Justificación *“renegociar es reconocer que la actual realidad Argentina difiere de la situación que existía al momento de efectuarse las privatizaciones, lo cual exige necesariamente grados de flexibilidad para alcanzar cualquier tipo de acuerdo; Es revisar el grado de cumplimiento de los contratos, única forma de tener información calificada sobre la situación de cada empresa respecto a los compromisos que asumiera; es recuperar un ámbito de análisis compartido con las empresas, para favorecer un diálogo constructivo que permita avanzar en la negociación; es recomponer la mutua confianza que debe guiar el proceso*



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

de acuerdos para una nueva etapa, sin ningún tipo de discriminaciones ni privilegios para ninguna empresa; es retomar la voluntad de acuerdo negociador que debe primar para sentar los términos para la continuidad de los contratos, a partir de la buena fe contractual; es reinstalar el espacio de la infraestructura de servicios públicos como un área de interés para las empresas que deseen asociarse con el futuro de nuestro país y quieran comprometerse con su comunidad; es restablecer las condiciones que posibiliten asegurar las inversiones necesarias y garantizar la continuidad y seguridad de las prestaciones; es readecuar los institutos y mecanismos de regulación contractual a efectos de posibilitar su consistencia respecto a la evolución de la economía y de la situación social de nuestro país; es redefinir de común acuerdo términos aceptables y convenientes para ambas partes, contemplando los distintos intereses y expectativas, para alcanzar un nuevo esquema de equilibrio contractual que resulte sustentable en el tiempo.”.

En segundo lugar, debemos recordar que el Estado Nacional al conceder la prestación de un servicio público, sólo compromete su ejercicio y explotación pero conserva toda su autoridad como poder público, en razón de que dicha concesión ha sido acordada con un propósito superior de bienestar y de progreso a favor de los habitantes y al otorgarla, el Estado, no se ha desprendido del derecho de velar por el interés económico de los usuarios.

A fin de alcanzar el objetivo propuesto de adecuar los contratos de concesión, la norma establece que las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos.

Complementariamente, respecto de la naturaleza y alcance de los acuerdos de renegociación, la norma dispone que podrán abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios.

Surgen a continuación algunos puntos donde se realizaron observaciones sustanciales.

La Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, considera que se modificaron sustancialmente todas las obligaciones a cargo de la concesionaria, tales como pago de canon, alquileres; se le agregaban nuevos negocios como los colaterales y la explotación comercial de inmuebles y tierras; se contabilizaban como propias inversiones de terceros, etcétera.

La UNIREN aclara que al producirse la renegociación se tuvo que analizar el desarrollo de la empresa desde un nuevo enfoque que permitiera el mantenimiento de un negocio sustentable y preservara la infraestructura y el material rodante.

En nombre y representación del Gobierno de la Provincia de La Pampa, Dirección de Transporte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, expuso el Señor Juan José Pico: “Entendemos que se deben priorizar los tramos de la red ferroviaria primaria de carga con pasajeros interurbanos que permitan restablecer rápidamente el servicio interprovincial entre la Capital Federal y las ciudades de Santa Rosa y General Pico, actualmente interrumpido por las inundaciones pero que es de mucho interés para nuestra provincia”.

“Queremos también señalar que no han sido incluidas en esta categoría de ramales los que al momento de la concesión poseían tráficos de trenes de pasajeros, como son por ejemplo Olascoaga, localidades como Telén, Metileo y Arizona, de la provincia de San Luis”.

La UNIREN ha tenido en cuenta las bases y pautas establecidas por la SECRETARIA DE TRANSPORTE, quien definió las acciones para promover una red de transporte ferroviaria de pasajeros interurbanos, sobre la cual se definieron inversiones. Esta red puede ser ampliada en función de la demanda y de otras consideraciones sociales.



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

Los comentarios efectuados se han tomado en consideración por esta UNIDAD en lo referente a los asuntos de la CARTA DE ENTENDIMIENTO que pudiesen suscitarse hasta la rúbrica del ACUERDO DEFINITIVO. Por otra parte, los comentarios referidos a infraestructura de vías, categorización de ramales; material tractivo y remolcado; áreas operativas adyacentes y demás asuntos de relevancia serán puestos en conocimiento de la AUTORIDAD DE APLICACIÓN a fin de su consideración al momento de definir políticas del sector.

Se establece en la CARTA DE ENTENDIMIENTO rubricada entre la UNIREN y el CONCESIONARIO que: además de ejercer el control y regulación de la circulación de los trenes en la red concesionada, la AUTORIDAD DE APLICACIÓN elaborará las modificaciones necesarias de las reglamentaciones vigentes. Para todas las tareas de actualización y modernización tecnológica aplicable al sistema ferroviario se prestará especial atención a la incorporación de desarrollos nacionales y materiales elaborados en el país. A su vez y con el objeto de evaluar adecuadamente las prioridades de inversión en infraestructura y de establecer distintos niveles de mantenimiento y seguridad en la operación según el grado de requerimientos de cada sector, se subdivide la red bajo concesión mediante una categorización de la misma en función de la densidad de circulación de los trenes de carga y de los recorridos de los servicios interurbanos de pasajeros.

A su vez se incorporan en este informe las presentaciones realizadas por escrito y que no fueron expuestas en la Audiencia.

Una de ellas, la realizada por la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC), presenta algunas observaciones a algunos de los puntos de la Carta de Entendimiento entre ellas la participación de la CNRT y la Autoridad de Aplicación como control, los inventarios y el plan de mantenimiento, sus normas, el tercer operador y las inversiones.

La UNIREN aclara que la CNRT no es desplazada de sus funciones de control, sino lo que la Autoridad de Aplicación tiene la potestad de definir el mecanismo de control de circulación de los trenes de carga y pasajeros.

La referencia en la Carta de Entendimiento a la participación del privado sobre la definición del sistema declara que se refiere a la compatibilización tecnológica de los sistemas.

La realización de inventarios y un plan de mantenimiento de los mismos, refuerza la posibilidad que tiene el Estado, a través de este control, de garantizarse al vencimiento de la concesión, el estado de los bienes entregados.

El plan de mantenimiento de los ramales permite que cada tipo de ramal posea su característica de mantenimiento, el cual es responsabilidad de la empresa concesionaria, que fue tomado como un costo y no como inversión.

Las normas de mantenimiento serán modificadas por la Autoridad de Aplicación en función de las Políticas de Transporte definidas, como por ejemplo un corredor de alta velocidad, en función de los adelantos tecnológicos, de los materiales, etc.

Dentro de esta políticas, el Estado decidió revalorizar la figura del tercer operador a los efectos de garantizar una mejor atención de la demanda de cargas y de pasajeros interurbanos, razón por la cual para estos últimos derogó el Decreto 1131/91 y promulgó el Decreto 1261/04.

Se priorizaron los esfuerzos de volcar fondos en la atención de la infraestructura ferroviaria, principalmente de aquellos que provienen de la misma actividad, tal es el caso de los colaterales.

Con respecto a los conceptos puestos de manifiesto por la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros sobre la Carta de Entendimiento, donde observan que ningún ferrocarril debería recibir subsidios debe aclararse que esta situación que no se presenta en esta Carta de Entendimiento.

Sobre el punto operación de la red, se debe tener presente que cualquier decisión de modificación de la normativa vigente puede afectar derechos de las concesionarias de cargas.

En cuanto a las inversiones los montos propuestos de inversiones por la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros carecen de todo fundamento y son el CONCEDENTE y el



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

CONCESIONARIO los que están en condiciones de establecer los montos a destinar a Inversiones, teniendo en cuenta los estudios técnico – económico - operativo – comercial a desarrollar, las condiciones de financiamiento y la rentabilidad de los proyectos de inversión.

El concepto que primó en toda la negociación fue el de sacrificio compartido, es entonces razonable que el saldo de reclamos mutuos a favor del Estado Nacional se cancele en inversiones en el sistema ferroviario que benefician a todos los agentes económicos que usufructúan de ella.

La Sra. Vilma Ripoll centra su exposición en los incumplimientos de inversión de FEPSA, los mismos fueron considerados por la UNIREN al tratar los Reclamos Mutuos.

Con referencia a inversiones solventadas por el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica al cual hace referencia la Sra. Vilma Ripoll, se debe interpretar que no se trata de un subsidio sino que lo que esta haciendo el Estado Nacional, es preservar la integridad de la red ferroviaria en los sectores dañados por las inundaciones. En referencia al Límite Superior Tarifario esta Carta de Entendimiento no propone otra cosa que lo ya establecido por el contrato original. Este punto también fue presentado por el Defensor del Pueblo y tiene idéntica respuesta. Se aclara que el ferrocarril transporta menos del 20% de la carga general del país y no es el formador del precio de transporte.

FADEEAC presenta observaciones sobre los reclamos patrimoniales que pudiera realizar el Concesionario por la circulación de terceros operadores, los mismos quedan aclarados con la firma y aceptación de la Carta de Entendimiento.

Sobre la cuestión de los límites de la Concesión, se deben definir aquellos espacios que en principio eran playas ferroviarias, principalmente en las grandes urbes y que luego podrían tener otro uso, definido por el ESTADO NACIONAL y el Municipio respectivo. Esta definición permitirá dar un uso alternativo a espacios ferroviarios que en su gran mayoría son luego intrusados.

La tasa interna de retorno presentada por el Concesionario en su Oferta fue del 21,2% (Folio 9234) y no del 8% como afirma la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros en su presentación.

El Sr. Diputado Nacional Polino presenta sus comentarios principalmente sobre las inversiones no cumplidas y las inversiones que realizara el Estado Nacional. Ambos temas ya tratados están incluidos en los reclamos mutuos y en las inversiones de reparación de los daños producidos por las inundaciones.

Sobre lo observado por el Sr. Defensor del Pueblo con respecto al mantenimiento de la infraestructura, se informa que el Concesionario compromete su mantenimiento hasta una velocidad de 100 Km. /h; y en lo referente a observación sobre los cruces ferroviarios, su inclusión fue a los efectos de aclarar el tema e introducir la aprobación técnica de la Autoridad de Aplicación.

En la presentación realizada por Molino Agua Dulce S. A., se le dio intervención al Concesionario y se estableció una vía de negociación entre ambos.

COMENTARIO DE UNIREN: La UNIREN ha tenido en cuenta estas consideraciones para el proceso desarrollado hasta la firma del ACTA ACUERDO con el CONCESIONARIO.