



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 NUEVO CENTRAL ARGENTINO S.A.

EQUIPO TECNICO DE TRANSPORTE - UNIREN

3 de junio de 2005

ANTECEDENTES

La Ley Nº 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 principalmente por el Decreto Nº 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 del contrato 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 Nº 25.790, Artículo 2º).

Asimismo, se ha considerado conveniente vitalizar 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 NUEVO CENTRAL ARGENTINO SOCIEDAD ANONIMA –NCA ; que presta el servicio de transporte ferroviario de cargas conforme a la concesión que le fue otorgada por Decreto Nº 994 del 18 de junio de 1992, aprobatorio del Contrato de Concesión, ha sido parte de este proceso de renegociación en virtud de lo establecido por el Artículo 4º, inciso f) del Decreto Nº 311/03.

Por ello, se efectuaron estudios pormenorizados de la situación contractual en todos sus aspectos las que finalmente llevaron a que la UNIREN y NCA firmaran un principio de entendimiento para la renegociación contractual. Así, con fecha 22 de marzo de 2005 la

SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y la empresa NUEVO CENTRAL ARGENTINO SOCIEDAD ANONIMA (NCA) suscribieron la "CARTA DE ENTENDIMIENTO", que contiene las bases y términos consensuados para la adecuación del CONTRATO DE CONCESION.

Debe tenerse presente que el contenido de la CARTA DE ENTENDIMIENTO, 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 fue sometida 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".

La AUDIENCIA PUBLICA se llevó a cabo el día 3 de junio de 2005, en el local correspondiente a la ASOCIACION CULTURAL Y DEPORTIVA DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y DE SERVICIOS PUBLICOS, sita en la calle Juan C. Milberg N° 665, Rincón de Milberg, Partido de Tigre, 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 Señor 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 TUCUMAN; el Señor GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO; el Señor JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; el 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 NACION; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE TUCUMAN; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE CORDOBA; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE SANTIAGO DEL ESTERO; 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; el 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 PUBLICA 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 34 inscriptos en calidad de participantes, de los cuales 32 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 y recibido el día 17 de junio de 2005.

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 PUBLICA, 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 oradores y contempladas en las presentaciones efectuadas en la AUDIENCIA PUBLICA, 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 PUBLICA- que sólo serán objeto de tratamiento las observaciones que se hubieran referido exclusivamente a la CARTA DE ENTENDIMIENTO.

I. OBSERVACIONES

I.1. INCLUSION DE LOS CONTRATOS DE CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGAS EN LA RENEGOCIACION.

I.1.1.- Inexistencia de un marco regulatorio de toda la actividad ferroviaria nacional.

La anterior es una afirmación del Defensor del Pueblo de la Nación, en su presentación por Secretaría de la UNIREN.

Como hemos advertido en párrafos anteriores, la Ley N° 25.561 otorga la facultad al PODER EJECUTIVO NACIONAL para adecuar los contratos de prestación de servicios públicos. La filosofía que sustenta todo este procedimiento es la propia de la renegociación, la cual requiere el acuerdo entre partes, es decir, no se trata de la imposición unilateral de nuevas condiciones. Para lograr este entendimiento es menester contar con instancias de discusión técnicas, económicas, jurídicas, entre otras. En el caso del Estado Nacional, intervienen necesariamente diversos organismos en las distintas etapas del proceso, cada uno en la esfera de competencias propias. Todo ello hace, que este procedimiento deba desarrollarse en varias etapas, a fin de obtener el objetivo propuesto de adecuar los CONTRATOS DE CONCESION.

A fin de ejercer el control y regulación de la circulación de los trenes en la red concesionada, la AUTORIDAD DE APLICACIÓN es la responsable de las modificaciones necesarias a las reglamentaciones vigentes. 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.

La UNIREN responde que, 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.

I.1.2.- Categorización de la Red

“El método utilizado para definir las categorías de los tramos que componen la red se basa en la densidad de circulación para las cargas y en los recorridos de los servicios interurbanos para el caso de los servicios de pasajeros. Ese método y su categorización es rechazado por el Defensor del Pueblo de la Nación, porque se violan los principios básicos del servicio público, no refleja las necesidades potenciales de la demanda insatisfecha, no constan estudios en los cuales se haya consultado a los usuarios del servicio como tampoco evaluación alguna por parte de la CNRT”.

En la presentación escrita del Defensor del Pueblo de la Nación también se indica: “En la Defensoría del Pueblo constan declaraciones de las asociaciones de productores rurales por las cuales se indican que existe una muy baja oferta ferroviaria. Esto hace que el transporte de granos y en general de todos los productos agropecuarios de importantes regiones de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba dependan casi exclusivamente del camión, el cual por los volúmenes transportados no es el medio más apto para satisfacer las necesidades del comercio exterior”.

La UNIREN responde que la categorización se basa en las características de la infraestructura de la red preexistentes incluso a la fecha de Toma de Posesión. No obstante tal circunstancia, a fin de ejercer el control y regulación de la circulación de los trenes en la red concesionada, la AUTORIDAD DE APLICACION 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.

I.1.3.- Cruce de cables o conductos aéreos

“Este punto confronta con las leyes que regulan los servicios públicos de electricidad y gas. Los usuarios de estos servicios terminarán abonando por un nuevo concepto cuando se les traslade su incidencia en la facturación”.

La afirmación anterior fue realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación, en su presentación por Secretaría de la UNIREN.

Las condiciones técnicas y de seguridad a cumplir por las instalaciones del cruce a autorizar deberán tener como referencia las reglamentaciones nacionales vigentes, o en su defecto, las internacionales que puedan corresponder.

En cuanto al trámite para acordar la autorización para la instalación a realizar, actualmente están regidos por Resoluciones y Notas de la AUTORIDAD DE APLICACION, que serán tenidos en consideración al momento de definir políticas del sector.

A su vez se han realizado observaciones referentes a los tendidos paralelos a la red los cuales deberán ser considerados de igual forma que los cruces.

I.2.- Equitativa distribución modal del transporte terrestre.

“Según análisis realizados por la Bolsa de Comercio de Rosario de esas 61 millones de tn que arribarán a los puertos de Rosafé, de lograrse una redistribución en la participación modal: camión 76%, FC 21% y barcaza 3%; se podría tener un ahorro de casi 2 dol/tn, lo que representaría una baja de fletes de más del 15%, con un ahorro global para el país de más de 110 millones de dólares. Dicha institución estimó que el costo logístico en la exportación de agrograneles asciende a más del 20% del valor total de las exportaciones, cuando un valor razonable debería ser del orden del 8 al 10%, por lo cual necesitaremos mejorar sustancialmente la eficiencia del transporte terrestre y de la comercialización”.

“Por las razones apuntadas, entre otras, hoy el uso del FC en el transporte de granos y subproductos, podríamos calificarlo de relativamente marginal pese a que para todas las empresas concesionarias representa del orden del 50% del total de la carga transportada, aunque dicha participación varíe de una empresa a otra”.

“Según una encuesta realizada el año pasado por el Organismo Nacional de Control de la Comercialización Agropecuaria (ONCCA), solo el 15 % de los establecimientos de acopio relevados (unos dos mil setecientos) utilizó el FC en ese año, dado que el 83% de las plantas censadas no tienen acceso ferroviario”.

El Ing. Gastón Cosettini, en su presentación escrita, entregada en la Secretaría de la UNIREN, avala esta afirmación.

Las expresiones vertidas serán puestas en conocimiento de la AUTORIDAD DE APLICACIÓN, a fin de su consideración al momento de definir políticas del sector.

La Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas realizó algunas observaciones a algunos de los puntos de la Carta de Entendimiento.

A fojas 7 del segundo informe de la CNRT -el mismo párrafo que el Defensor del pueblo apuntó-, el organismo que supuestamente debe controlar y dictaminar sobre el grado de cumplimiento del contrato dice: "Resulta oportuno señalar que todos los datos sobre inversiones físicas corresponden a información suministrada por el concesionario la que oportunamente no fue posible corroborar en el sitio en cuanto a su totalidad en cantidad y calidad, dada la extensión del Sistema Ferroviario Nacional concesionado y la modalidad, dado que las inspecciones realizadas, han sido y lo son, por excepción." Sobran los comentarios en tal sentido."

Se debe reglamentar claramente las formas de intervención y control de la CNRT, aprobándose en un plazo perentorio un manual de procedimientos sobre auditoría real de las concesiones.

La UNIREN hacer notar que la CNRT no es desplazada de sus funciones de control sino 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 a la participación del privado sobre la definición del sistema se refiere a la compatibilización técnica de los sistemas.

Del mismo modo la UNIREN expresa, sobre distintas expresiones del mismo orador, que:

La realización de inventarios y un plan de mantenimiento de los mismos, se refiere a 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 y fue tomado como un costo y no como inversión.

Las normas de mantenimiento serán modificadas por la AUTORIDAD DE APLICACION 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 estas políticas, el Estado decidió revalorar 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 aquellos que provienen del mismo negocio, tal es el caso de los colaterales.

La Federación Nacional de Trabajadores Camioneros con respecto a la CARTA DE ENTENDIMIENTO observa que ningún ferrocarril debería recibir subsidios, situación que no se presenta en esta Carta de Entendimiento.

Referente a la observación de reclamos patrimoniales que pudiera realizar el Concesionario por la circulación de terceros operadores quedan aclarados con la firma y aceptación de la Carta de Entendimiento.

Sobre los peajes y reclamos futuros los mismos son establecidos por la AUTORIDAD DE APLICACION y consensuados con el Concesionario razón por la cual al existir acuerdo no deberían producirse litigios.

Para los límites de la concesión se deben definir aquellos espacios que en principio eran playas ferroviarias principalmente en las grandes urbes y luego pueden 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 UNIREN tendrá en cuenta las consideraciones transcritas en el proceso que se desarrollará hasta la firma del ACUERDO con el CONCESIONARIO.