

01433
511

44263

PROVINCIA DE TUCUMÁN

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Proyecto:

**ALTERNATIVAS DE RECUPERACIÓN DEL
FFCC. BELGRANO CARGAS COMO PRINCIPAL
VÍA LOGÍSTICA Y COMERCIAL DEL NOA**

INFORME FINAL



Experto: Licenciado Jaime Saiegh

**Colaboradores: Licenciada Susana Rimoldi
Licenciado Diego Hachard**

Auxiliar: Melina Nitti Sibemhart

ABRIL DE 2004

INDICE

	Página
Síntesis Ejecutiva	3
I- Relevamiento de fuentes de información y estudios sobre la materia compatibles con los objetivos del presente estudio	4
II- Análisis de las Leyes, Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Transportes de la Nación e informes producidos en áreas vinculadas a la concesión de los servicios ferroviarios y procesos públicos de consulta en relación con las concesiones ferroviarias de cargas desde su otorgamiento a la fecha	6
III- Evaluación del estado actual y las potencialidades del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. de insertarse en los flujos comerciales argentinos y del NOA en particular	16
IV- Evaluación de los diferentes modelos de concesión y la vinculación entre el sector público nacional y provincial con el sector privado	
1- Aspectos Institucionales	21
2- Evaluación del diseño estructural y de las decisiones regulatorias	23
3- El diseño regulatorio en la experiencia argentina	24
3.1- Mecanismo de licitación y período de la concesión	25
3.2- Organización del sector (segmentación, competencia y exclusividad)	26
3.3- Variables regulatorias (tarifas, inversión, calidad, expansión, etcétera)	27
3.4- Estructura tarifaria	28
3.5- Mecanismo de ajuste tarifario	28
3.6- Diseño institucional (ente regulador, audiencias públicas, etcétera)	28
3.7- Conclusiones sobre el diseño	29
4- Distintas estructuras de mercado y desempeño económico	30
4.1- Monopolio	30
4.2- Aspectos verticales	32
5- Concesión del derecho de uso a diferentes operadores logísticos	33
6- Oferta Pública de las acciones del Ferrocarril	37
V- Diagnóstico	40



Síntesis Ejecutiva

El objetivo general del proyecto propuesto consistió en analizar y proponer alternativas para la recuperación del ferrocarril Belgrano como instrumento de transporte de las cargas originadas en el Noroeste Argentino (NOA) y las destinadas a ella, dentro del marco de una política nacional de recuperación del ferrocarril como modo principal del transporte y en la revisión del marco regulatorio que originó y regula las concesiones ferroviarias de cargas.

El presente estudio tuvo como nivel de alcance el de diagnóstico. En este sentido el mismo contiene una evaluación de las alternativas de recuperación del Ferrocarril Belgrano Cargas como principal vía logística y comercial del Noroeste Argentino, no avanzando sobre la Prefactibilidad ni incluyendo costos indicativos acerca de la recuperación de dicha vía.

Asimismo, el presente proyecto incluye un listado y análisis del marco regulatorio que originó y regula las concesiones ferroviarias de cargas.

El producto final describe los siguientes temas, a saber:

- ✓ Análisis de las concesiones ferroviarias de cargas, metodología de adjudicación, canon e inversiones privadas, desregulación del precio.
- ✓ Aspectos acerca de la renegociación integral, sus propuestas.
- ✓ Oferta y Demanda potencial del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. El problema de la infraestructura.
- ✓ Las enseñanzas del proceso anterior. Hacia un nuevo modelo de vinculación entre lo público y lo privado.
- ✓ Un análisis acerca de las distintas alternativas para reactivar el Belgrano: a) Concesión privada bajo el modelo de concesión integral; b) Concesión del derecho de uso a diferentes operadores logísticos; c) Oferta Pública de las acciones del ferrocarril.
- ✓ Fortalezas y debilidades de las alternativas. El problema del costo de la infraestructura. El problema del monopolio. La valuación de las acciones y las limitaciones a la participación de los grupos de control. La Regulación. El rol de las Provincias.
- ✓ Listado de trabajos identificados relacionados con las concesiones ferroviarias de cargas en la Argentina.
- ✓ Análisis de las Leyes, Decretos, del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Transportes de la Nación e informes producidos en áreas vinculadas a la concesión de los servicios ferroviarios y procesos públicos de consulta en relación con las concesiones ferroviarias de cargas desde su otorgamiento a la fecha.
- ✓ Evaluación crítica del proceso de concesionamiento de los ferrocarriles de carga, en particular referido al NOA y al caso Belgrano Cargas.

Estos últimos tres ítems se encuentran detallados en el Anexo 1, siendo éstos los componentes del Informe de Avance.

I- Relevamiento de fuentes de información y estudios sobre la materia compatibles con los objetivos del presente estudio.

Como resultado de la realización de una exhaustiva búsqueda de material, se detalla a continuación la bibliografía obtenida hasta el momento. Es necesario aclarar que, dentro del transcurso del proyecto, existe la posibilidad de la inclusión de nuevo material concerniente al tema en estudio en la elaboración del Informe Final.

La bibliografía obtenida se detalla a continuación:

- Plan de transporte para el norte argentino: transporte ferroviario, priorización de obras y confección de un informe ejecutivo general, Ministerio de Economía de la Nación, 1995.
- Plan de transporte para el norte argentino: resumen ejecutivo, Autor Cerenza y Tancredi, Ministerio de Economía de la Nación, 1995.
- Alternativas de un transporte ferroviario Atlántico – Pacífico y prefactibilidad económica y financiera, autor Lupiañez y Menvielle, Ministerio de Economía de la Nación, 1998.
- Estudio preliminar de prefactibilidad del proyecto: corredor ferroviario a través del Paso de Jama, autor Levy y Baroso, Ministerio de Economía de la Nación, 1996.
- Crónica de una sumisión anunciada, autores Daniel Aspiazu / Martín Schorr, IDEP / Siglo veintiuno editores / FLACSO, 2003.
- Una visión estratégica del transporte en la Argentina, Horizonte 2010, Consejo Interprovincial de ministros de Obras Publicas (CIMOP), 2003.
- Instituciones, contratos y regulación en Argentina, Manuel A. Abdala / Pablo T. Spiller, Grupo Editorial Temas, 1999.
- Transporte Terrestre: muestra de las principales auditorías sobre órganos de control y empresas adjudicatarias de procesos de privatización, Síntesis y Conclusiones 1993-2003, Auditoría General de la Nación, Septiembre de 2003.
- Informe de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Transporte Ferroviario, Ministerio de Economía de la Nación, 2003.
- Bases estratégicas para el desarrollo y modernización del sistema ferroviario argentino (Síntesis Ejecutiva), Subsecretaría de Transporte Ferroviario, Secretaría de Transporte, Ministerio de Economía de la Nación, 2003.

- Análisis del trabajo elaborado por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario: Bases estratégicas para el desarrollo y modernización del sistema ferroviario argentino (Síntesis Ejecutiva), Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos, Administración General de Puertos y Puertos Argentinos, 2003.
- Privatizaciones y Poder Económico, Daniel Aspiazu (compilador), Universidad Nacional de quilmas, FLACSO e IDEP, 2002.
- Las privatizaciones en Argentina, Diagnósticos y Propuestas para una mayor competitividad y Equidad Social, autor Daniel Aspiazu, Fundación OSDE, 2003.
- Los entes de regulación, Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina, autor Adolfo Vispo, Grupo Editorial Norma, 1999.
- Privatizaciones e impacto en los sectores populares, Banco mundial, Editorial Belgrano, 2000.
- El proceso de privatización en Argentina, la renegociación con las empresas privadas, autores Basualdo, Aspiazu y otros, Universidad Nacional de Quilmes, 2002.



II- Análisis de las Leyes, Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Transportes de la Nación e informes producidos en áreas vinculadas a la concesión de los servicios ferroviarios y procesos públicos de consulta en relación con las concesiones ferroviarias de cargas desde su otorgamiento a la fecha.

Previo al desarrollo específico del marco legal de las concesiones de cargas, resulta oportuno realizar una breve introducción del proceso de privatizaciones de ferrocarriles ocurrido en la Argentina.

Hacia fines de los ochenta, se diagnosticó que la situación de los ferrocarriles era poco menos que caótica. Con respecto al ferrocarril de cargas, la reforma para el sector debía resolver dos problemas fundamentales:

- a) rescatar al sistema ferroviario del deterioro en que se encontraba;
- b) eliminar los crónicos y permanentes subsidios del Estado Nacional, destinados a cubrir pérdidas operativas de la empresa Ferrocarriles Argentinos (F.A.).

Es necesario remarcar que no existió mención alguna de la importancia de preservar la red ferroviaria como unidad ni del rol central de los ferrocarriles como medio de transporte de cargas.

En ese sentido, la Ley 23.696 (de Reforma del Estado) incluyó a F.A. como empresa a ser concesionada, y por medio del Decreto 666/89 se reglamentó el artículo 11 de la misma, estableciendo los procedimientos y modalidades particulares del proceso a encarar. Este Decreto, conjuntamente con el Decreto 2740 de 1990 (donde se ratifica el Memorándum de Entendimiento y Reestructuración de F.A., entre el Banco Mundial y el Gobierno Nacional), y considerando distintos estudios de factibilidad, condujeron al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) como autoridad de aplicación al siguiente diseño para el traspaso a manos privadas de la gestión de los servicios de carga:

- a) Separación de los servicios de trenes metropolitanos de las demás actividades de la empresa. En una primera instancia se creó dentro de F.A. un área dedicada exclusivamente a los ferrocarriles metropolitanos. Con posterioridad, hacia 1991, esta área fue escindida de F.A., formándose una nueva empresa llamada Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA, Decreto 502/91).
- b) Identificación de las líneas con potencial privatizable. Se consideró que todas las líneas de pasajeros y de carga podían ser concesionadas (posteriormente la línea de carga ferrocarril Belgrano fue excluida del proceso).

- c) Definición de los componentes o áreas de negocios en que se dividiría la red para su concesión. El sistema metropolitano fue dividido en siete áreas de negocios, mientras que para el sistema de carga se determinaron seis componentes. Se propiciaba que las Provincias tomaran a su cargo los ramales no incluidos en las áreas de negocios a concesionar.
- d) Racionalización de los servicios y del personal de F.A., tomando en consideración aspectos sociales para su instrumentación. Se cerraron ramales y se procedió a la disminución de personal.
- e) Determinación del plazo de concesión. Al considerarse que la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros no eran lo suficientemente rentable, al menos en los primeros años a su traspaso, se estableció la necesidad de que el Estado otorgara subsidios operativos a los futuros concesionarios y destinara parte de los fondos para la realización de las inversiones básicas, y se estableció una duración de diez años en las concesiones. Por el contrario, se estimó que el ferrocarril de carga contenía un alto potencial de rentabilidad, lo que permitiría a las diferentes unidades de negocios en que se dividiría la red generar los recursos necesarios para llevar adelante las inversiones requeridas para la recuperación del sistema, estableciéndose un plazo de concesión suficientemente extenso para permitir el recupero de las mismas. El plazo establecido en el modo de cargas fue de treinta años.
- f) Establecimiento de la modalidad de concurso público. Las concesiones se realizarían a través de licitaciones públicas nacionales e internacionales. A partir de 1991, las cinco redes de carga fueron adjudicadas a los siguientes consorcios:

-Ferroexpreso Pampeano S.A.: se le concedieron 5.230 kilómetros (km) de líneas, de los cuales 1701 km eran de la línea Roca, 2922 km de la Sarmiento, y 607 km de la línea Mitre (Decreto 1144/91). Participaron de la licitación de esta línea dos oferentes.

-Nuevo Central Argentino S.A.: obtuvo 4512 km en total, de los cuales 4426 correspondían a la línea Mitre y 86 km al San Martín (Junín – Pergamino) (Res. 474/92). Participaron de la licitación de esta línea dos oferentes.

-Buenos Aires al Pacífico san Martín S.A.: su red esta constituida por 5254 km., de los cuales 4422 pertenecen a la línea del San Martín, 429 a la del Sarmiento y 403 a la línea Mitre (Res. 1457/92). Fue elegido entre dos participantes.

-Ferrosur Roca S.A.: se le transfirieron 3372 km de la línea Roca (Res. 1359/92). Fue el único oferente.

-Promover el desarrollo de la experiencia internacional con respecto a la operatoria ferroviaria, exigiendo la presencia de un operador con experiencia internacional.

La situación posconcesión del sistema ferroviario de cargas indica que de los 34200 km en explotación en 1991, se concesionaron 21107 km, mientras que los 10451 km quedaron en poder del Ferrocarril Belgrano y alrededor de 2000 km fueron transferidos a varias provincias, mientras que el remanente se encuentra en poder del Estado Nacional a la espera de su traspaso total o parcial, tratándose de líneas que están fuera de operaciones.

Una de las particularidades de las concesiones ferroviarias argentinas radica en la ausencia de un marco regulatorio específico o independiente del contrato de concesión, en el cual se estipulen las características del servicio a brindar, las obligaciones que el concesionario debe cumplir al prestarlo, el mecanismo de ajuste de tarifas entre otras. El esquema regulatorio está constituido por los requisitos establecidos en la Pliego de Bases y Condiciones del llamado a licitación y por las propuestas presentadas en la oferta del grupo ganador de cada red. En consecuencia, la mayoría de las reglamentaciones o normas que regulan el sector se encuentran comprendidas en los contratos.

Entre los aspectos regulatorios más importantes que surgen de los pliegos pueden mencionarse los siguientes:

- 1) Las firmas integrantes del Consorcio serán mancomunadamente responsables en todo el plazo de la concesión. Esto implica una barrera importante de salida de las firmas del consorcio;
- 2) La participación de un operador que acredite una probada experiencia en la gestión y explotación ferroviaria por un plazo mínimo de cinco años;
- 3) La duración de la concesión se fijó en treinta años con opción a una prórroga de diez años condicionada a la aprobación del concedente;
- 4) Cálculo de la tasa interna de retorno del proyecto. El detalle de las mismas para los contratos originales fue la siguiente: FEPSA, 20,7%; Mesopotámico, 15%; BAP, 25%; Ferrosur, 15%; y NCA, 8%;
- 5) La cesión parcial o total de la concesión debía contar con la aprobación del Estado, atenuando en parte la restricción en la salida en el punto 1;
- 6) Al momento de la toma de posesión de los bienes concedidos se preveía la realización de un inventario, que se actualizará anualmente;

- 7) El concesionario deberá mantener la infraestructura y los sistemas de seguridad adecuados para el transporte que piensa desarrollar. En ningún caso disminuiría los estándares existentes en la red a la toma de posesión, conforme a las normas de F.A. en la materia. Estas obligaciones eran extensivas al material rodante;
- 8) Después del quinto año de concesión, el concesionario podrá solicitar la modificación del programa de inversiones de la oferta, cuando se hubieren producidos variaciones significativas en los supuestos y proyecciones iniciales;
- 9) La red inicial dada en concesión podrá ser ajustada cuando su explotación comercial lo justifique;
- 10) El concesionario se encontrará en la obligación de atender las demandas solicitadas por el concedente con carácter excepcional o derivadas de hechos imprevistos. Dichas solicitudes no podrán atender contra la rentabilidad del negocio;
- 11) El concesionario podrá realizar todas aquellas actividades complementarias del negocio principal dentro del área de concesión;
- 12) El uso de instalaciones y tierras quedará limitado a aquellas necesarias para la explotación ferroviaria. Se establecieron mecanismos y plazos para la devolución de posibles espacios sobrantes;
- 13) El Estado Nacional poseerá el 16% de las acciones de la concesionaria, que le serán entregados sin cargo y sin la obligación de ampliaciones de capital, a cargo del sector privado. En consecuencia, esta cláusula penaliza la expansión de capital accionario de los concesionarios;
- 14) El personal recibirá sin cargo el 4% del capital social;
- 15) El concedente entregó al concesionario una red ferroviaria, una determinada cantidad de material rodante, parte del personal operativo y cediendo ciertos contratos a favor de F.A. Los pliegos otorgaban ciertas facultades al concesionario para aceptar o no determinados contratos;
- 16) Al finalizar la concesión todas las inversiones realizadas sobre la red ferroviaria y sobre el material rodante dado en concesión pasarán a formar parte del patrimonio estatal, lo que reduce los incentivos a la inversión en infraestructura. No ocurrirá lo mismo con el nuevo material rodante que quedará en poder del concesionario.

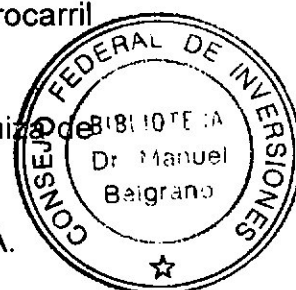
- 17) Las inversiones anuales comprometidas por el concesionario, si bien estaban divididas por rubros, no incluyen requerimientos específicos, a excepción de ciertas obras de arte o trechos de vía situados en sectores de alto tránsito que requerían una intervención precisa en cuanto a su naturaleza y su tiempo;
- 18) El concesionario podrá prestar servicios de pasajeros similares a los existentes, conviniendo con el concedente el canon a pagar y percibiendo las tarifas aprobadas por el MEyOSP;
- 19) El concesionario tendrá la exclusividad de carga en toda su red.

Además, las ofertas debían incluir los elementos necesarios para su evaluación, entre los cuales se destacan, además de aquellos que son ponderados para la selección de la mejor oferta según se detalló anteriormente.

Las principales normativas que rigen al sector, previas a la declaración de la Ley de Emergencia, son las siguientes:

- Ley 2873: con sus modificaciones y reglamentaciones. Establece el régimen de los Ferrocarriles.
- Ley 19549: Procedimientos Administrativos; sus modificaciones y reglamentaciones.
- Ley 23696 (1989): Emergencia Administrativa. Privatizaciones. Programa de propiedad participada, protección del trabajador, contrataciones de emergencia, contrataciones vigentes, situación de emergencia en las obligaciones exigibles, plan de emergencia del empleo, disposiciones generales. Reforma del Estado.
- Decreto N° 666/89: Ordena el cumplimiento del plan de coyuntura de 180 días en cumplimiento con lo establecido en la Ley 23696 de Reforma del Estado en lo relacionado con los ferrocarriles.
- Decreto N° 1144/91: Reforma del Estado – corredor Rosario Bahía-Blanca y tramos de las vías de la línea Roca, San Martín, Sarmiento y Mitre. Aprueba las actuaciones sobre la licitación de la red ferroviaria Rosario Bahía-Blanca. Aprueba el contrato de concesión a la empresa Ferroexpreso Pampeano S.A. Cuadro Tarifario.
- Decreto N° 437/92: Reglamenta el art. 31 de la Ley 23696 y establece que el 30% del canon a pagar por los concesionarios debe ser destinado a la ANSES.
- Decreto N° 532/92: Privatización de ramales ferroviarios. Convoca a los gobiernos provinciales interesados en la explotación de los ramales ferroviarios, en actividad o clausurados, que se asienten en su territorio.

- Decreto N° 994/92: Aprueba la concesión integral de la red ferroviaria del ramal Gral. Mitre y el contrato de concesión a la empresa Nuevo Central Argentino S.A.
- Decreto N° 2681/92: Aprueba la licitación pública para la concesión de la explotación integral de la línea Roca y parte de la línea Sarmiento. Aprueba el contrato de concesión de la empresa Ferrosur Roca S.A.
- Decreto N° 41/93: Ferrocarriles – privatización San Martín / Sarmiento-. Aprueba la privatización de la línea San Martín y remanente de la línea Sarmiento. Aprueba el contrato de concesión a la empresa Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza S.A.
- Decreto N° 504/93: Aprueba la privatización de la línea Gral. Urquiza de la red ferroviaria.
- Decreto N° 1774/93: Creación del Ferrocarril General Belgrano S.A.
- Decreto N° 686/95: Encomienda la iniciación de negociaciones con los concesionarios de los ferrocarriles de transporte de cargas, orientadas a la supresión o reducción de la obligación del pago del canon establecida en los contratos de concesión para la explotación de los diversos sectores de la red ferroviaria nacional. En todos los casos deberá mantenerse el equilibrio de la ecuación económico-financiera del contrato en beneficio del usuario y del interés público, mediante reducciones equivalentes en los fletes o aumentos en las inversiones a realizar.
- Decreto N° 1039/95: Se declara en estado de liquidación a Ferrocarriles Argentinos, dependiente de la Secretaría de Transporte de MEyOSP.
- Decreto N° 1383/96: Ferrocarriles Argentinos. Transfiere los bienes ferroviarios. Dominio y transferencia interadministrativa de bienes ferroviarios al ENABIEF. Creación del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF). (Actual ONABE).
- Decreto N° 1388/96: Creación de la Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT).
- Decreto N° 605/97: Instruye a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte a renegociar e introducir modificaciones, en los contratos de concesión de los sistemas de transporte de cargas, que se encuentran en ejecución.
- Resolución N° 474/92: Adjudica a Nuevo Central Argentino S.A. el sector de la red ferroviaria nacional que integra la línea General Mitre.
- Resolución N° 1359/92: Adjudica al consorcio Ferrosur-Roca S.A. el sector de la red ferroviaria nacional que integra la línea General Roca.



- Resolución N° 1457/92: Adjudica al consorcio Buenos Aires al Pacífico el sector de la red ferroviaria nacional que integra la línea General San Martín.
- Resolución N° 78/93: Adjudica al consorcio ferrocarril Mesopotámico General Urquiza S.A. el sector de la red ferroviaria nacional que integra la línea General Urquiza.
- Resolución N° 382/96: Transferencia de acciones en favor del Estado. Se transfiere al MEyOSP la titularidad de acciones clase "A" correspondientes a las sociedades concesionarias de la red ferroviaria nacional Ferroexpreso Pampeano S.A., Nuevo Central Argentino S.A., Ferrosur Roca S.A., Buenos Aires al Pacífico S.A. y Ferrocarril Mesopotámico S.A., que se encontraban registradas a nombre de la empresa Ferrocarriles Argentinos.

A continuación se detallan las principales disposiciones normativas vinculadas al proceso de renegociación entre el Gobierno Nacional y las empresas prestadoras de servicio ferroviario de carga desde la declaración de la Ley de Emergencia:

- Ley 25561: las principales disposiciones de la presente Ley se describen a continuación: art. 4, se reformula el art. 10 de la Ley de Convertibilidad, el cual rezaba que "mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de Abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. El art. 6 incorpora medidas compensatorias por el impacto de la "pesificación asimétrica" de la economía sobre el sector financiero, se establece con el objetivo de "constituir esa garantía crease un derecho a la exportación de hidrocarburos por el termino de cinco (5) años facultando al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a establecer la alícuota correspondiente". El artículo 8 establece la eliminación de la dolarización de las tarifas, así como también la indexación periódica de las mismas en función de la evolución de los precios en Estados Unidos. El artículo 9 plantea la renegociación de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos. La Ley dispone que en las renegociaciones deberán considerarse "el 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". El art. 10 establece que "en ningún caso se autorizaran a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones. El art. 13 faculta "al PEN a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u

oligopólica. El art. 20 dispone la creación a todos los efectos de esta Ley la Comisión Bicameral de Seguimiento "la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras. La Comisión Bicameral será integrada por seis Senadores y seis Diputados elegidos por las honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

- Decreto N° 293/02: Se encomienda al Ministerio de Economía la "misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos", se reafirman los criterios básicos sobre los que debería estructurarse el mismo (incorporando la debida atención a las inversiones debidamente realizadas por las firmas y al grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales), se crea la Comisión de Renegociación responsable de asistir a dicho Ministerio, al tiempo que se definen las áreas o sectores comprendidos en la renegociación (la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales; el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica ; la provisión de transporte y distribución de gas; el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica – fija- ;el transporte público automotor y ferroviario de personas, de superficie y subterráneo; las concesiones viales con cobro a usuarios, incluídos los accesos a la Ciudad de Buenos Aires; el sistema nacional de aeropuertos; el servicio portuario; el servicio postal; el servicio ferroviario de cargas; y las vías fluviales por peaje). Asimismo, se establece que las propuestas a elevar al PEN deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del Decreto (en otras palabras, a principios de Junio de 2002).
- Decreto N° 370/02: Se determina la conformación que tendrá la Comisión de Renegociación. Asimismo, se establece que "los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el ministerio de Economía, ad referéndum del PEN". Los mismos serían luego elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, creada por la Ley 25561, aunque los dictámenes de esta última no tendrán carácter vinculante.
- Resolución ME 20/02: Se aprueban las "Normas de Procedimientos para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y servicios Públicos", y las guías de renegociación contractual para cada sector en particular.
- Decreto N° 1090/02: Se establecen los alcances del proceso renegociador determinados por el Decreto 293/02, con respecto a eventuales reclamos que podrían esgrimir las empresas (sobre todo en Tribunales Internacionales). Al respecto, en su art. 1 la norma señala: "Establécese que todo reclamo por incumplimiento de los contratos

contemplados en el art. 1 del Decreto 293/02, entre concesionario y concedente, que se plantee antes del dictado del Decreto que refrende los acuerdos de renegociación o las recomendaciones de rescisión, deberá ser incluido en el procedimiento de renegociación y formar parte del acuerdo. Los concesionarios que efectuaren reclamos por incumplimiento contractual, fuera del proceso de renegociación quedarán automáticamente excluidos de dicho proceso. Asimismo, en el art. 2 se señala: "Los concesionarios deberán mantener la calidad de los servicios públicos involucrados y velar por la salubridad y la seguridad de la población por los hechos, acciones u omisiones derivados del contrato respectivo".

- Resolución ME 317/02: Se modifican ciertos aspectos de la Resolución 20/02 (aquellas relacionadas con la calificación de las informaciones y las peticiones de reserva sobre las mismas presentadas por las empresas). Se incorpora al Anexo I de las "Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos" el siguiente texto: "Las empresas podrán solicitar, por razones debidamente fundadas, que determinada información sea considerada confidencial y en consecuencia se proceda a su reservas de acuerdo a las previsiones contenidas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación".
- Decreto N° 1834/02: Se establece que la declaración en convocatoria o quiebra de una empresa privatizada no implicará que la misma pierda la concesión del servicio, quedando exceptuados los contratos de Aeropuertos Argentina 2000 y del Correo Argentino.
- Decreto N° 1839/02: Se dispone la extensión por 120 días hábiles más los plazos para la renegociación de los contratos (y se le concede al Ministerio de Economía la facultad de extender el plazo por otros 60 días más), quedando exceptuados los contratos de Aeropuertos Argentina 2000 y del Correo Argentino.
- Resolución ME 576/02: Se aprueba el Reglamento de Procedimiento de Documento por Consulta Pública. Al respecto, en el art. 11 señala que: "Las observaciones, opiniones y comentarios expresados por los interesados, no tendrán efecto vinculante respecto a las consideraciones que formule la Comisión [renegociadora], o las posiciones que en definitiva adopte el Ministerio de Economía sobre el tema en consulta".
- Resolución ME 770/02: Se adopta el procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de "adecuación" del contrato de concesión planteadas por las siguientes empresas: América Latina Logística-Central, América Latina Logística-Mesopotámica, Ferroexpreso Pampeano, Ferrosur Roca y Nuevo Central Argentino.
- Resolución SlyA 158/02: Se dispone la instrumentación de la convocatoria al procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de "readecuación" del contrato de

concesión planteada por las empresas: América Latina Logística-Central, América Latina Logística-Mesopotámica, Ferroexpreso Pampeano, Ferrosur Roca y Nuevo Central Argentino. Entre las propuestas de "adecuación contractual" de las firmas figuran (entre otras) suspensión de las obligaciones de inversión, pago de canon y/o alquiler a cargo de las empresas hasta tanto finalicen los procesos de renegociación (iniciados al amparo de lo prescripto por los contratos de concesión y el Decreto 605/97)), suspensión de procedimientos y procesos de ejecución de multas y sanciones, pesificación de las obligaciones dinerarias previstas en los contratos de concesión, eliminación del denominado "límite superior tarifario", instrumentación de mecanismos tendientes a minimizar el impacto del endeudamiento externo de las empresas y a facilitar el acceso a líneas de crédito de comercio exterior, liberación de la obligación contractual de integración, por parte de las concesionarias, de las acciones del Estado Nacional ante eventuales aumentos de capital, realización por parte del Estado de ciertas obras, fijación de nuevos planes de inversión, autorización para la realización de explotaciones colaterales o conexas con el sistema ferroviario, compensación con las deudas con las firmas por parte de las autoridades nacional y provinciales, solicitud de integración de parte del canon a futuro a inversiones en infraestructura, etc.

- Decreto N° 120/03: Se establece que el PEN podrá, en forma transitoria y hasta tanto concluya el proceso de renegociación, disponer revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para los contratos.
- Resolución ME 62/03: en el marco de las disposiciones emanadas del decreto 1839/02, se extiende por sesenta días adicionales el plazo para que el Ministerio de Economía eleve al Poder Ejecutivo nacional las propuestas de renegociación contractual.
- Resolución ME 180/03: Se aprueba el Reglamento del Procedimiento de audiencia Pública, a ser aplicado en aquellos sectores / empresas que determine el Ministerio de Economía en función del grado de avance del proceso de renegociación de los contratos.



III- Evaluación del estado actual y las potencialidades del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. de insertarse en los flujos comerciales argentinos y del NOA en particular.

La evaluación del estado actual surge de los comentarios realizados acerca de la normativa existente de los concesionarios ferroviarios de cargas en la República Argentina. Por tal motivo, se considera útil presentar la situación actual respecto al estado general de los concesionarios de cargas para luego realizar mención específica de la situación del Ferrocarril Belgrano Cargas S.A.. Es necesario remarcar que dicha situación surge de la normativa vigente, la cual no ha logrado generar el cumplimiento de los contratos firmados por parte de los Concesionarios. Se registra, también, incumplimiento por parte del Estado Nacional en algunos aspectos.

La situación común a todos los concesionarios de carga puede dividirse en los siguientes ítems:

- Incumplimientos al plan de inversiones contractual

En todos los casos, los concesionarios ferroviarios de carga no han cumplido a satisfacción con los respectivos planes de inversiones comprometidos contractualmente, situación que derivó en la aplicación de sanciones y la puesta a consideración a nivel de la Secretaria de Transporte, como a un ítem a incluir en las tratativas por la renegociación de contratos, según Decreto N° 605/97.

- Asentamientos ilegales

Por denuncias de diversos concesionarios, relativas a intrusiones en predios ferroviarios, se solicitó la intervención de los Ministerios del Interior y de Desarrollo Social y Medio Ambiente, en reiterada correspondencia girada a la entonces SSTT, desconociéndose los pasos posteriores.

- Compensación del Canon – Peaje

Ante la falta de pago del peaje por parte de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, por el uso de vías concesionadas a los concesionarios de carga, estos últimos decidieron compensar la falta de dicho ingreso con los montos que debían pagar al estado nacional en conceptos de canon.

Si bien existieron gestiones puntuales orientadas a dar solución a este diferendo, principalmente en época de la ex C.N.T.F, la cuestión ha excedido las atribuciones de la C.N.R.T. En razón de posteriores reclamos de la UEPFP por el estado de la infraestructura en sectores bajo jurisdicción de los concesionarios privados, se trasladó la cuestión a la Secretaria de Transporte.

- Obligaciones no exigibles

Ante deficiencias notadas en la conservación de una línea telegráfica (fuera de uso), el concesionario FERROSUR ROCA S.A. plantea la incongruencia de

verse obligado a mantener sistemas que tecnológicamente se encuentran superados por equipos superiores en prestación, que son los que utiliza habitualmente. Agrega, asimismo, que complementariamente a ello, el principio de acuerdo con la Secretaria de Transporte, fruto de la renegociación de contratos, excluye de este tipo de obligación. Dada la imposibilidad de la C.N.R.T para decidir per se ante este tipo de planteo, se derivó como consulta a la Secretaria de Transporte, estando al aguardo de instrucciones al respecto.

- Playas de carga

Como consecuencia de lo establecido por los Decretos N° 1090/97 y N° 837/98, las principales playas ferroviarias de carga del área metropolitana y otros grandes centros urbanos serían excluidas de los contratos de concesión de los ferrocarriles de carga. Salvo casos muy puntuales, se esta al aguardo de novedades debido a que estas cuestiones que se encontraban a cargo de la Subsecretaria de Transporte Terrestre, pasaron a orbita de la Subsecretaria de Transporte Ferroviario, por ser de su incumbencia.

- U.E.P.F.P: Divergencias con concesionarios

Casi desde el inicio de sus operaciones, se han presentado situaciones litigiosas entre la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial y los Concesionarios de Carga donde aquel Organismo presta servicios de pasajeros, en razón del estado de la infraestructura y el monto del peaje a abonar. Por la magnitud y características de la disputa este asunto fue elevado a la Secretaria de Transporte, estimándose que hubiera correspondido la oportuna intervención del área de Políticas Ferroviarias, o la actual Subsecretaria de Transporte Ferroviario.

Además de esto, existen otros aspectos de tipo operativo que derivaron en disputas cuya magnitud se esta evaluando, principalmente por procedimientos que estarían priorizando a los trenes de carga sobre los de pasajeros.

- Mantenimiento de inversiones

Atento a que los Concesionarios han activado gastos de mantenimiento como inversión, se elevo oportunamente esta cuestión para su tratamiento en el proceso de renegociación de los contratos ferroviarios según Decreto N° 605/97.

- Pesificación de las garantías

La mayoría de los Concesionarios ha presentado ante esta Comisión, pólizas de seguros de caución como garantía de cumplimiento de sus contratos cuyos montos, originalmente pactados en dólares estadounidenses, han sido pacificados en la relación un peso un dólar (\$1 = U\$S1).



Con respecto al Concesionario Belgrano Cargas S.A., la situación es la siguiente:

- Régimen de inversión estatal

El contrato de concesión aprobado por Decreto N° 1037/99 entre el Estado Nacional y la Empresa Belgrano Cargas S.A., tiene previsto en el Artículo 15.6 un aporte estatal de 250 millones de dólares, distribuidos en los 5 primeros años de concesión a razón de 50 millones por año, para la renovación, mejoramiento y normalización de la infraestructura y también del material rodante, de acuerdo a un plan de inversiones que fuera aprobado en dicho contrato.

El Estado Nacional no ha realizado los aportes citados precedentemente, razón por la cual el Concesionario no ha realizado el plan de inversiones previstas.

- Consecuencia de la destrucción o inutilización por fuerza mayor

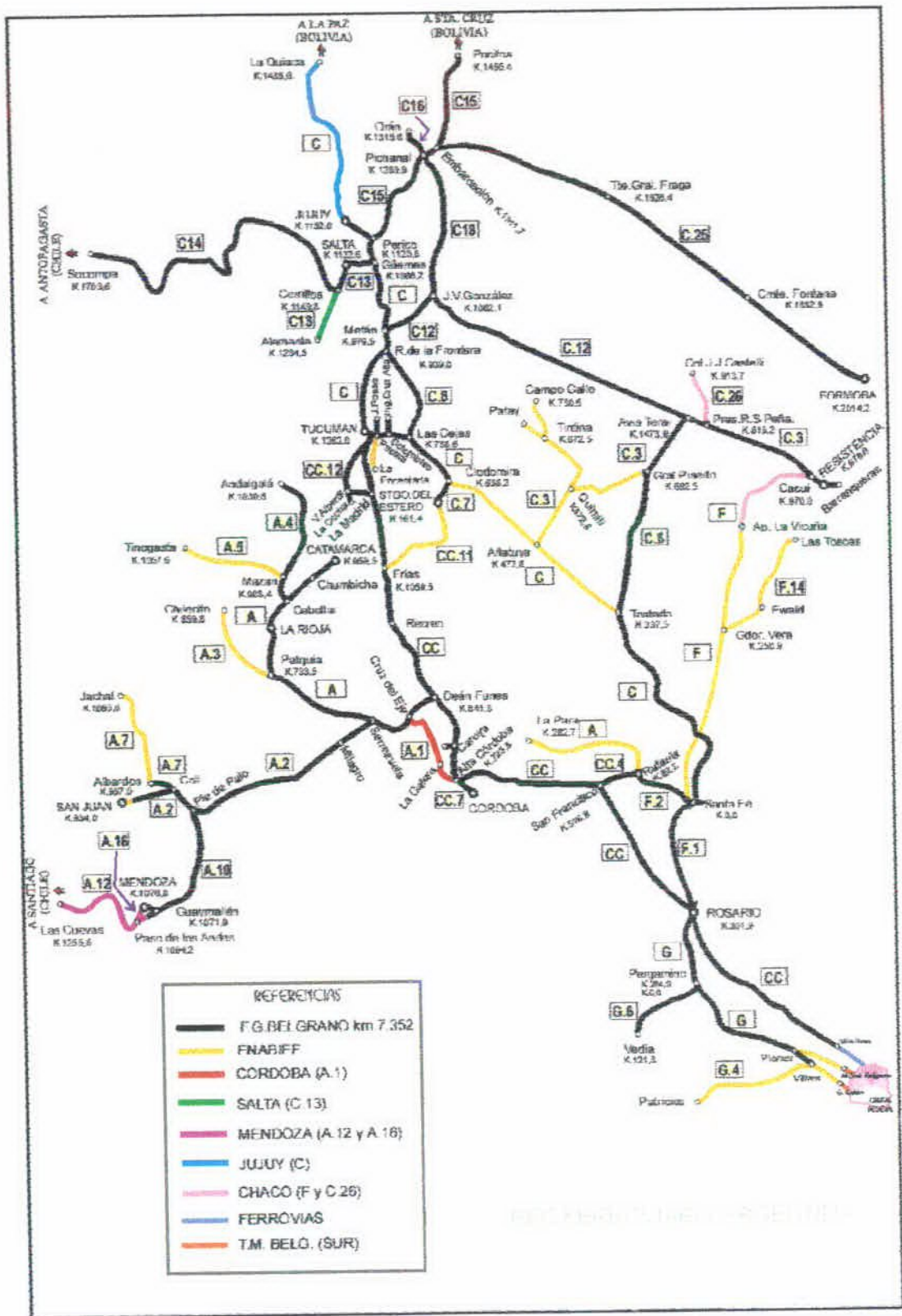
De acuerdo al contrato de Concesión, en caso de la infraestructura indispensable para el normal desarrollo de la actividad ferroviaria resultase afectada por caso fortuito o fuerza mayor, su reparación o reposición será a cargo del titular del dominio. La concesionaria, en virtud de lo anteriormente expuesto, esta solicitando resarcimiento económico por hechos acaecidos durante el año 2000.

- Póliza de responsabilidad civil y caución

El concesionario no ha renovado su correspondiente póliza de Responsabilidad Civil, como así tampoco ha mantenido vigente la Póliza de Caución, en ambos casos la Concesionaria ha aducido estar atravesando por dificultades financieras fruto del incumplimiento por parte del Estado Nacional. En ambos casos, se ha sancionado a la concesionaria.

En el siguiente mapa se observa la red ferroviaria argentina del norte del país, siendo el color negro el asignado para el Ferrocarril Belgrano Cargas S.A. En el mismo se observa claramente la importancia de este ferrocarril en lo que respecta al tráfico del Norte Argentino, con conexiones hacia Bolivia (La Paz y Santa Cruz) y Chile (Antofagasta). Dentro de lo que respecta al Norte Argentino, pueden verse ramales tanto en el NOA como en el NEA (noreste argentino), siendo la presencia en el primero más importante.





ROCKE & PARTNERS S.A.



El ferrocarril Belgrano Cargas S.A. transportó 807.514 toneladas durante el año 2002 (información brindada por la empresa). En general puede observarse que a partir del NOA se generan dos flujos de tráfico: uno que desciende a Córdoba, en donde también se agregan otros y se dirigen al complejo portuario de San Lorenzo – San Martín – Rosario y en menor escala a Buenos Aires; el otro flujo, generado en la franja oriental del NOA, avanza al este hacia Avia Teray, un pequeño porcentaje alcanza Resistencia – Barranqueras, pero el grueso también se orienta al complejo portuario de frente fluvial.

Embarcación Formosa pertenece a la red principal, pero el flujo más significativo es el del petróleo hacia el puerto formoseño. El tráfico internacional todavía no alcanzó su máximo potencial.

En el siguiente mapa se observan las relaciones regionales respecto de la trocha métrica (FFCC Belgrano Cargas). La posibilidad de generar un corredor biocianico (desde Santos en Brasil hasta Iquique / Mejillones / Antofagasta en Chile) potencia la posibilidad de transportar cargas a lo largo del continente. Los cambios en los flujos de comercio (migraciones de las cargas de los puertos atlánticos hacia los puertos pacíficos) pueden ser absorbidos de manera integral por el Belgrano. El crecimiento del comercio gracias al MERCOSUR, sumado a la posibilidad de aumento de cargas en el tráfico del Belgrano presenta una oportunidad única para comenzar el relanzamiento del mismo.



IV- Evaluación de los diferentes modelos de concesión y la vinculación entre el sector público nacional y provincial con el sector privado.

1- Aspectos Institucionales

La actividad regulatoria y de control estatal se encuentra ligada a la creación, desarrollo y cambios de las instituciones publicas encargadas de realizar dicha tarea. Una breve síntesis de lo que ha sido la historia de la formación del ente encargado del control y regulación de las concesiones ferroviarias de cargas permitirá inferir cual ha sido la actividad regulatoria desarrollada por el Estado en el tema.

A medida que las distintas redes eran concesionadas, los respectivos contratos se fueron girando a la Dirección General de Transporte Ferroviario. Este organismo, dependiente de la Secretaria de Transporte de la Nación (MEyOSP), no contaba con la estructura y el personal técnico necesario para controlar el cumplimiento de los contratos de concesión. Mientras tuvo competencia sobre el tema, es decir desde 1991 hasta comienzos de 1995, la actividad desarrollada por la Dirección fue de naturaleza protocolar.

Sin embargo, durante ese lapso existió entre los funcionarios públicos una preocupación por crear un esquema institucional acorde con las funciones a desempeñar. Con el fin de instituir un organismo descentralizado que tuviese por objetivo controlar el cumplimiento de los contratos y desarrollar el sistema de carga concesionado, en 1992 se creó la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF), mediante el Decreto 2339/92. Este organismo no lleo a conformarse y en consecuencia no desarrolló actividad alguna.

En 1993 se dictó el Decreto 1836/93 creando la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), con competencia en el control y seguimiento del cumplimiento de los contratos y en la aprobación de las normas técnicas de seguridad y mantenimiento, es decir, este organismo no tenía facultades para dictar normas regulatorias.

Durante 1994 se promulgó el Decreto 454/94 creando el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario en reemplazo de la CNRF. Se trataba de crear un sistema institucional en el que el tribunal se encargaría de dirimir las controversias que se plantearan en la interpretación de los contratos entre el concedente y el concesionario y la CNTF efectuaría los controles que requiere el cumplimiento de los contratos y aprobaría las normas técnicas de seguridad, comunicaciones, mantenimiento, etc.

El Tribunal nunca lleo a funcionar a pesar de haber sido nombrado su presidente. Sin embargo, a fines de ese año se sancionó el Decreto 2218/94 definiendo la estructura de la CNTF, permitiendo que sus actividades comenzaran en los primeros meses de 1995. Es de suponer que con el fin de lograr cierta continuidad institucional se nombró como presidente del organismo al Director General de Transporte Ferroviario.

Luego de un año y medio de funcionamiento, se promulgaron dos Decretos: el 660/96 que ordenó la fusión entre la CNTF, la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UNCPRF), creando la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). El Decreto 1388/96 define la estructura del nuevo organismo.

Las principales facultades de la CNRT relacionadas con el sistema ferroviario de cargas son:

- a) Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias;
- b) Solicitar la información y documentación necesaria para evaluar el desempeño del sistema;
- c) realizar los controles para verificar el cumplimiento del contrato;
- d) aplicar las sanciones previstas en los contratos de concesión.

La Comisión no cuenta con facultades para emitir normas regulatorias (que son competencia de la Secretaría de Transporte de la Nación). La CNRT ha sido varias veces criticada con relación a la insuficiencia o ineficacia de los controles desarrollados. Sin embargo es necesario aclarar que los controles a realizar están relacionados con la obligatoriedad por parte del concesionario de efectuar, por un lado, las inversiones físicas presentadas en el cuerpo técnico y por otro, en concomitancia con las primeras, de efectuar las inversiones monetarias presentadas en el flujo de fondos. Esta regulación de distinta naturaleza genera problemas de difícil solución para el organismo de control, entre los que pueden destacarse:

- Para realizar un eficaz control de las inversiones físicas se requiere que el organismo cuente con los equipos y el personal técnico en cantidad y calidad suficientes, mas aun teniendo en cuenta la extensión de la infraestructura a inspeccionar y la cantidad del material rodante otorgado en concesión.
- Un adecuado control sobre las inversiones expresadas en unidades monetarias requiere que el órgano competente posea y genere toda la información relevante, en particular de costos, necesaria para poder corroborar la información brindada por el concesionario.
- El hecho de que las inversiones se presenten en unidades físicas y en unidades monetarias genera problemas insolubles cuando se producen cambios tecnológicos, en la eficiencia de la gestión u otras variables que modifican los costos. Esto lleva a la no coincidencia, casi permanente, entre las inversiones físicas y las monetarias, generando conflictos entre el órgano de control y el concesionario.

En consecuencia, parte de las controversias existentes entre el órgano de control y los concesionarios relacionadas al nivel del cumplimiento del plan de inversiones o algunas de las criticas acerca del desempeño del la CNRT tienen su origen en la naturaleza misma del esquema regulatorio escogido (concesión

en vez de transferencia de activos) y del mecanismo de licitación adoptado (premiando el optimismo excesivo en las ofertas).

2- Evaluación del diseño estructural y de las decisiones regulatorias

En los ferrocarriles de carga el marco regulatorio no fue definido de manera explícita y previa a la privatización. Se fue constituyendo durante el proceso de concesión, con la confección de los pliegos, continuando con la oferta y culminando en el contrato de concesión.

Se ha argumentado que, entre las razones que explican esta falta de definición regulatoria se pueden citar las siguientes:

- a) La urgencia en la privatización y el clima de desregulación económica reinante.
- b) El carácter integral de la concesión, que implica un único concesionario en cada red, encargado de la infraestructura, del material rodante y de la prestación de servicio, excluyendo así la aparición de otros agentes y la necesidad de regular la actividad entre ellos.
- c) La desaparición fáctica del carácter de servicio público, ya que solo habrá servicio allí donde exista carga a transportar por el ferrocarril, de manera tal que el concesionario no tiene la obligación de prestar un servicio independiente de la demanda, fijando el mercado las pautas para la prestación del servicio.

Dado que se pensó al mercado como regulador entre el prestador del servicio y los cargadores, las consideraciones técnicas quedaron como el único objeto de regulación. Para el desarrollo de la misma los pliegos tomaron las normas establecidas oportunamente por Ferrocarriles Argentinos (FA). Dicho de otra manera, la ejecución del plan de inversiones y mantenimiento debía respetar las normas de FA en cada caso concreto, quedando indefinida para la oferta la velocidad en que el mismo sería implementado.

De esta manera, elementos como la tarifa nunca fueron pensados como parte integrante del objeto de regulación, por ello en las concesiones de carga se estableció un límite tarifario máximo elevado. La tarifa fue usada para cubrir una necesidad legal (al no haberse derogado el carácter de servicio público) y no como un elemento de regulación.

Por lo tanto, la actividad regulatoria se encuentra en principio limitada por la naturaleza del objeto a regular. En el caso argentino, la actividad regulatoria esta restringida por el hecho de que el marco regulatorio esta constituido por el contrato. En efecto, todo contrato es un acuerdo de voluntades, y en consecuencia toda norma regulatoria debe contar con la aprobación del concesionario. Por lo tanto, el marco regulatorio solamente puede existir o ser modificado si el regulado presta su conformidad (salvo rescisión por causas fundada en incumplimiento contractual) con lo cual el organismo público encargado de regular el sistema ferroviario de carga no podría emitir normas o reglamentos que modifiquen unilateralmente las relaciones establecidas.

Las renegociaciones de las concesiones en marcha no tienen mayor justificativo que el hecho de que las proyecciones sobre la evolución de la demanda no han sido satisfechas, y debe notarse que ello es insuficiente, en particular considerando que el mecanismo de selección de ofertas utilizado (contabilizando las inversiones propuestas) pudo haber inducido a los participantes en la licitación a manifestar en sus ofertas un exagerado optimismo sobre la evolución de la demanda que justificase mayores inversiones. Eventualmente, el contrato habilita cambios en los términos contractuales a partir del quinto año, pero no necesariamente con carácter retroactivo. Así, aun cuando la renegociación sea ex post eficiente por cuanto es conveniente adecuar las inversiones a la demanda real, desde el punto de vista de la reputación regulatoria es muy negativa por cuanto convalida los comportamientos estratégicos en las ofertas y agrava este problema hacia el futuro, restando transparencia al proceso de privatizaciones en sí mismo.

3- El diseño regulatorio en la experiencia Argentina

La política regulatoria debe diferenciar entre mercados potencialmente competitivos y naturalmente monopólicos, aprovechando la competencia siempre que sea posible. En ambos casos la intervención deber perseguir la defensa de los consumidores / usuarios intertemporalmente, vgr., presentes y futuros. Es entonces en la defensa de los usuarios y consumidores futuros, cualquiera sea su naturaleza (vgr., consumidores residenciales, comerciales e industriales), donde toma mayor importancia el cumplimiento de los contratos de forma tal que sea posible financiar las inversiones realizadas a través del tiempo. Desde esta perspectiva, entonces, y a diferencia de interpretaciones frecuentes en distintos ámbitos, la función del regulador no es mediar entre empresas y consumidores, sino representar solamente a estos últimos de manera eficiente y con una perspectiva temporal amplia.

Esta elección unidimensional del objetivo de la regulación (tanto al momento de su diseño como en ocasión de su posterior implementación por parte del regulador) contrasta con otros objetivos políticos a menudo incluidos. Efectivamente, los desarrollos en todos los mercados suelen tener efectos por el lado de la producción en cuanto al empleo, el rol de las PyME, el nivel de beneficios de las empresas participantes, etc., que a menudo se pretende considerar desde la política regulatoria. Considerar estos efectos secundarios en el diseño e implementación de la regulación económica implicaría habilitar la intromisión del Estado en todos los mercados de bienes y servicios, independientemente de la existencia o no de fallas de mercado como en el caso de los monopolios naturales. En consecuencia, la práctica regulatoria correcta (en función de defender intertemporalmente a los usuarios del poder de mercado que a menudo gozan las empresas de servicios públicos) es mirar sólo "un lado del mostrador" (los consumidores), tal como de hecho ocurre en los contextos competitivos que se quiere replicar o reemplazar.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la instrumentación de este objetivo, el diseño regulatorio debe reconocer que hay asimetrías informativas, acción de grupos de interés, tensiones políticas, debilidades institucionales, etc., que



llevan a sacrificios de eficiencia y resultados "segundo mejor". En consecuencia, surge un "trade-off" entre reglas y discreción: las reglas (contratos detallados) tienen mayor atractivo cuando la discreción tiende a ser mal usada, algo menos probable con entes profesionales dotados de incentivos correctos para el cumplimiento de la letra y espíritu de los marcos regulatorios y contratos vigentes y cuando existe un Poder Judicial con experiencia y buena reputación en la resolución de conflictos regulatorios. Puesto que siempre subsiste algún grado de discrecionalidad para interpretar contratos y marcos regulatorios, la autonomía del órgano regulador siempre será importante para obtener mejores resultados de la provisión privada de servicios públicos y en el funcionamiento de la competencia en el resto de los mercados.

En ese sentido, los objetos de la regulación deben ser cuidadosamente escogidos, reconociendo que las variables de interés para los usuarios no son las inversiones, sino sus efectos (tarifas, calidad y cobertura), siendo éstos los que deben "regularse" (o inducirse) identificando su interdependencia. De la misma manera, las prácticas comerciales comúnmente denominadas "anticompetitivas" suelen tener efectos positivos (vgr., la venta por debajo del costo como práctica depredatoria significa un precio menor para los usuarios actuales, y el eventual mayor precio resultante luego de haber sido eliminada la competencia es sólo una hipótesis que puede no verificarse, en especial si se realiza la comparación correcta -el precio luego de la guerra de precios vs. el precio previo al comienzo de dicha guerra, y no vs. el precio durante la misma), por lo cual la intervención pública debe ser "escéptica" y profesional.

A continuación se sintetiza el análisis de algunas de las variables más relevantes en el diseño de la regulación de servicios públicos y su aplicación en la experiencia argentina de los años 90.

3.1- Mecanismo de licitación y período de la concesión

Para proceder a la venta de activos públicos o su concesión al sector privado hay distintos aspectos de interés. En primer lugar, lograr los mejores términos para el Estado, y por su intermedio para los usuarios de los servicios en cuestión. En segundo lugar, asegurar que el procedimiento sea el adecuado para evitar favoritismos y un uso viciado de la autoridad concedente. En tercer lugar, cuidar que el horizonte temporal donde se otorga una concesión en exclusividad sea suficientemente extenso como para permitir amortizar las fuertes inversiones iniciales. Por último, contemplar la carga regulatoria que los mecanismos de licitación imponen sobre la posterior ejecución de los contratos, evitando introducir incentivos para incumplir los términos acordados o descansar excesivamente en la posterior auditoria del cumplimiento de tareas y metas. En síntesis, deben adoptarse mecanismos que privilegien la simplicidad y transparencia en la selección de los oferentes, con cláusulas fáciles de verificar y mecanismos de ajuste contractual explícitos y compatibles con el método de selección.

Así, por ejemplo, es más conveniente licitar por un mecanismo de "dos sobres", en el que el primero "pasa o no pasa" y el segundo es una única dimensión



(vgr. mayor pago por los activos, o mayor canon en el caso de una concesión, etc.), que por medio de un mecanismo donde se incluyan distintas dimensiones difíciles de medir y comparar (canon, precios, inversiones, etc., ponderados), sin solicitar proyecciones de demanda que al verse incumplidas dan lugar a renegociaciones que introducen asimetrías ex-post entre los participantes (vgr. quien perdió en la licitación pudo haber anticipado correctamente una menor demanda que quien resultó ganador, razón por la cual su oferta fue menos atractiva), ya que ello induciría conductas estratégicas de los oferentes (vgr. realizar ofertas válidas para proyecciones de demanda muy optimistas que luego entran en una renegociación bilateral al verificarse una situación menos dinámica que la declarada), etcétera.

La solución fue adecuada en todos los casos de ventas de activos (ENTel, YPF, Gas del Estado, Segba, Aerolíneas Argentinas), si bien es cierto que en la venta de ENTel e YPF en el mercado de valores el Estado procuró favorecer la diversificación del paquete accionario, subsidiando la compra por parte de pequeños ahorristas, lo que significó alguna pérdida de recaudación para los votantes/contribuyentes que no estaban en condiciones de recibir ese subsidio (vgr. los sectores de menores recursos). Un ejemplo reciente de una concesión en la que el mecanismo de selección fue adecuado es el correo, donde luego de preverse una selección sobre la base de una combinación arbitraria de canon, tarifas e inversiones se decidió escoger al concesionario sobre la base de una única variable -canon- sin requerimientos de inversión específicos a cargo del concesionario.

En el caso de las concesiones del servicio de agua potable y de los ferrocarriles de pasajeros las soluciones fueron menos eficientes: en el primer caso, si bien se seleccionó al concesionario por medio de una única variable (menor nivel tarifario), se introdujeron requerimientos de inversión que posteriormente tendieron a ser renegociados y desvirtuaron en parte el contenido de la oferta; en el segundo caso, el horizonte de la concesión fue muy reducido (diez años) y por ende los concesionarios no han tenido incentivos para encarar inversiones adicionales a las mínimas comprometidas y financiadas por el Estado.

Por último, los mayores problemas de diseño para la selección de ofertas se encuentran en los casos de ferrocarriles de carga, los corredores viales y los puertos marítimos: en los primeros dos casos por haber introducido varias dimensiones en las ofertas (canon/subsidio, inversiones, etc.) y en el último por seleccionar en base a la mayor garantía de tasas a las cargas (que depende en parte de las proyecciones de demanda) pero prever que los montos resultantes podrían ser ajustados en base a las necesidades de financiamiento del administrador del puerto.

3.2- Organización del sector (segmentación, competencia y exclusividad)

Puesto que la regulación debe centrarse en los mercados naturalmente monopólicos, el diseño de la estructura del mercado a regular es una variable fundamental. En ese sentido, aun cuando desde el punto de vista tecnológico

pueden existir distintas economías de escala y de alcance que favorezcan la integración horizontal y vertical de los distintos segmentos de un mercado, desde el punto de vista regulatorio resulta conveniente separar los segmentos naturalmente monopólicos de los potencialmente competitivos y dividir los activos regionalmente (al menos mientras las economías de escala sacrificadas no sean muy importantes), liberalizando la entrada en los segmentos potencialmente competitivos y cuidando de prevenir el abuso de la posición dominante del dueño / operador de las redes (para lo cual debe regularse o al menos contemplarse la determinación de los términos de acceso a dichas redes).

En ese sentido, la estructura escogida en distintos sectores fue adecuada, pero no sin algunas excepciones. Entre los casos exitosos están los puertos marítimos (donde hubo una fuerte descentralización con la provincialización de puertos, al tiempo que el Puerto de Buenos Aires fue concesionado a distintos operadores, separando las distintas terminales para que éstas compitan entre sí), los combustibles, el sector eléctrico y las AFJPs, explotando la competencia donde es posible, y también el servicio de agua potable y desagües cloacales (manteniendo la integración vertical y horizontal por cuanto las economías de escala y alcance son muy fuertes sin verificarse competencia potencial relevante), mientras que ello ocurrió en menor medida en el caso del gas natural (ya que se previó que el mercado "upstream" en la producción de gas sería más competitivo de lo que aparenta ser, lo que genera una serie de problemas importantes respecto del "passthrough" del precio del gas a la tarifa final). Las mayores falencias aquí se encuentran en la exclusividad excesiva en el servicio de larga distancia para las licenciatarias sucesoras de ENTel y el descuido en la determinación del peaje para el uso de las redes ferroviarias que terceros operadores deben pagar, con lo cual el servicio de pasajeros de larga distancia no se ha desarrollado prácticamente. Debe mencionarse, no obstante, que estas falencias en general también significan un mayor valor de las empresas vendidas y de las concesiones otorgadas y consecuentemente también mayores ingresos (o menores egresos en forma de subsidios) para el Estado.

3.3- Variables regulatorias (tarifas, inversión, calidad, expansión, etcétera)

Como se señaló anteriormente, debe haber claridad sobre qué variables estarán sujetas a la determinación o supervisión del regulador, y cuáles tendrán valores endógenos y libremente determinados por las empresas reguladas, reconociendo que lo importante para los consumidores/usuarios es la combinación precio-calidad de los servicios ofrecidos pero no los instrumentos (inversiones) que las determinan.

En este sentido, la regulación de inversiones específicas ferrocarriles de cargas es muy problemática por cuanto estas inversiones específicas son ineficientes e incluso a menudo innecesarias, lo que dificulta la ejecución contractual e induce a renegociaciones bilaterales donde se sacrifican la transparencia del proceso de selección y el resto de las propiedades positivas de la competencia por el mercado.

3.4- Estructura tarifaria

Los subsidios cruzados, además de distorsionar decisiones de consumo tienen el costo de dificultar la competencia cuando ésta es posible y permitir filtraciones importantes hacia consumidores de altos ingresos. Por ello, una estructura tarifaria adecuada debe procurar ser "libre de subsidios", además de minimizar las distorsiones que el apartamiento entre precios y costos marginales suele requerir en los servicios donde existen fuertes economías de escala.

Así, la estructura tarifaria vigente al momento de inicio de la reforma sectorial fue correcta en las concesiones de ferrocarriles de carga ya que los operadores tienen libertad para establecer precios por debajo de un valor tope fijado al inicio (y así competir con medios de transporte alternativo como el camión).

3.5- Mecanismo de ajuste tarifario

El ajuste tarifario debe procurar evitar desincentivar la reducción de costos por parte de las empresas y para ello debe renunciar a ajustar las tarifas a los costos en forma permanente, ya que en ese caso el mayor esfuerzo para reducir costos no sería rentable para las empresas y por ende no se verificaría (lo que a su vez llevaría a mayores tarifas para lograr el autofinanciamiento, perjudicando a los consumidores). Por ello, el mecanismo de ajuste debe ser prospectivo en lo posible (buscando que las tarifas varíen en función del aumento esperado de productividad, aun cuando inevitablemente depende de los beneficios pasados y en consecuencia combinará propiedades mixtas para la búsqueda de eficiencia productiva (menores costos) y eficiencia asignativa (precios "cercanos" a los costos y rentabilidad razonable). El "price-cap" con revisiones quinquenales es un esquema adecuado (se logra un compromiso donde hay incentivos a minimizar costos mientras está vigente el precio tope y las tarifas se ajustan a los costos parcialmente cuando el tope se revisa), inclusive pasando a tarifas la variación de costos exógenos e incontrolables (passthrough) para aislar a las empresas de riesgos que están fuera de su control (aspecto que introduce dificultades y conflictos difíciles de evitar al tener que distinguir entre variaciones de costos no controlables [exógenas] y controlables (endógenas)).

3.6- Diseño institucional (ente regulador, audiencias públicas, etcétera)

Como se mencionó anteriormente, el ejercicio de alguna discrecionalidad en la tarea regulatoria es inevitable, y es conveniente que sea realizado de la forma más profesional posible, ateniéndose a la letra y al espíritu del marco legal vigente. De esa forma, se obtienen las ventajas de la flexibilidad que ello otorga sin incurrir en sus costos (arbitrariedad y oportunismo). Por ello es fundamental contar con entes reguladores autónomos (en cuanto a los procedimientos para las designaciones, estabilidad en los cargos jerárquicos, fuentes de financiamiento no manipulables, etc.) que puedan y tengan los incentivos para formar recursos humanos y desarrollar capacidad técnica, al tiempo que resulta conveniente que éstos actúen sobre más de una empresa (para reducir la



desventaja estratégica y el riesgo de captura por parte de la empresa regulada), con una supervisión descentralizada de todas las partes involucradas en sus decisiones por medio de audiencias públicas y procedimientos administrativos que permitan acercar información y controlar el proceso decisorio antes de que las decisiones sean adoptadas y más difíciles de revertir.

En este aspecto también se observan diferencias cualitativas importantes en la experiencia argentina. Por un lado, los diseños en el caso de gas natural y energía eléctrica han sido apropiados, ya que se trata de organismos creados por ley del Congreso (de forma tal que la estabilidad política de sus miembros es superior), en los que se previó la realización de audiencias públicas abiertas y se establecieron mecanismos de selección del directorio y estabilidad funcional que evidencian un esfuerzo por dotar a los mismos de autonomía. Por otro lado, en agua potable, telecomunicaciones y transportes los diseños fueron deficientes: no se previó la realización de audiencias públicas, mientras que los entes fueron diseñados y/o creados por decretos del Poder Ejecutivo Nacional (incluso comenzando a funcionar después de la reforma sectorial que debían administrar) sin independencia suficiente del poder político.

3.7- Conclusiones sobre el diseño

Como conclusión sobre el diseño regulatorio en las reformas de esta década en la mayoría de los casos analizados las opciones adoptadas fueron apropiadas, pero en varios de ellos éstas aparecen combinadas con distintos tipos de "errores". Estos errores son escasos en el sector energético, gas natural, energía eléctrica y combustibles, admiten alguna explicación o "justificación" en telecomunicaciones y agua potable (por el contexto hiperinflacionario en el primer caso, y por las características tecnológicas y jurisdiccionales en el segundo), y son "simplemente errores" en otros casos, en los cuales se adoptaron mecanismos de selección multidimensionales en ferrocarriles, un ajuste de las tasas aseguradas a las cargas inconsistente con la variable para la selección del ganador de la licitación en la concesión de las terminales del Puerto de Buenos Aires, mecanismos de ajustes tarifarios híbridos en las concesiones de ferrocarriles de pasajeros y de agua potable, etc.

Visto el proceso en perspectiva, algunos de los errores sintetizados hasta aquí eran previsibles y otros se han hecho evidentes a partir de la experiencia obtenida. La mayoría se refleja en los problemas de la práctica regulatoria posterior de manera tal que sería muy útil evitar que los mismos vuelvan a ocurrir en experiencias futuras tanto a nivel nacional como de los gobiernos provinciales y municipales.



4- Distintas estructuras de mercado y desempeño económico

El paradigma conceptual en la teoría de la organización industrial hasta el inicio de los 70 consistía en establecer una relación causal entre la estructura del mercado, la conducta de los participantes en él, y el desempeño dentro del mismo (en cuanto a precio, cantidad, calidad, etc.): dependiendo del número de empresas en un mercado, sus conductas serán distintas, y como resultado de ellas también serán diferentes las propiedades de eficiencia observadas. En particular, al aumentar el número de empresas (relevantes) en un mercado (o, alternativamente, disminuir el índice de concentración en la producción), el comportamiento se asemejará más al de los mercados perfectamente competitivos y por ende su desempeño también.

Más recientemente, y como resultado de una importante revalorización de estudios de los años 50 y 60, la percepción ha cambiado a raíz de comprender que la estructura del mercado no es exógena, y que depende del propio comportamiento de las empresas. Así, en su intención por afectar la estructura del mercado a su favor, las empresas tomarán decisiones que pueden tener distinto tipo de impacto sobre el desempeño de los mercados en los que actúan. En consecuencia, el número de empresas no constituye un indicador confiable como para inferir el grado de dificultades o fallas existentes.

4.1- Monopolio

La definición más utilizada en los libros de texto y en las discusiones públicas identifica a un mercado monopolístico como aquel en el que actúa una única empresa. La interpretación que se le da a esta situación en forma implícita es que tiene asegurada su condición de tal y que por consiguiente no debe cuidarse de perder el mercado a manos de un potencial entrante o de compartido con él. En estas condiciones, la empresa tiene "poder de mercado": tiene capacidad para escoger el precio que maximiza sus beneficios enfrentando toda la función de demanda, y su comportamiento individual tiene por ende implicancias de primer orden sobre el mercado, logrando precios más elevados que los que resultarían en caso de competir con otras empresas. En cierto sentido se trata de un competidor monopolístico (en el modelo del consumidor representativo) que no enfrenta sustitutos cercanos y que puede mantener precios altos y beneficios extraordinarios sin inducir la entrada de nuevas empresas que lo erosionen.

Las características de eficiencia productiva, asignativa y distributiva del monopolio así entendido dependen en forma crucial de la capacidad que éste tenga para discriminar precios entre los distintos consumidores en función de la voluntad de pago de éstos. Si logra discriminar precios perfectamente (para lo que requiere conocer las preferencias de los consumidores y evitar las reventas), logrará extraer todas las ganancias del intercambio (el excedente social), siendo el nivel de producción similar al que se verificaría en competencia perfecta, al mismo tiempo que minimiza el costo de producción (aun cuando los incentivos dinámicos para la introducción de nueva tecnología podrían ser menores que en los mercados competitivos en los que la

"sobrevivencia" está en juego). Por el contrario, si no puede discriminar precios, maximizará beneficios reduciendo el nivel de producción por debajo del de competencia perfecta, colocando un precio mayor al costo marginal tanto más cuanto menos reaccionen los consumidores reduciendo sus cantidades consumidas (vgr. cuanto menor sea la "elasticidad" de la demanda, definida como la variación porcentual en las cantidades demandadas ante una variación porcentual pequeña en el precio). Aquí existirán fuertes ineficiencias asignativas, con ineficiencias intermedias a nivel distributivo (considerando la distribución intermedia del excedente social entre consumidores y empresa respecto de la competencia perfecta y la discriminación perfecta de precios), pero con eficiencia productiva (en cuanto a la minimización de costos, al menos si se obvia el menor incentivo que resulta de la ausencia de competencia).

Desde el punto de vista dinámico, por otra parte, la adquisición de una posición de monopolio puede ser el incentivo que guíe a la realización de inversiones que produzcan innovación tecnológica y progreso en la economía, hecho que explica por qué los derechos de propiedad intelectual (patentes) son defendidos en los países que más descansan en la libertad de empresa y que confían en las bondades de los mercados. En ese sentido, existe un "trade-off" del monopolio entre los consumidores de hoy y los consumidores futuros (perjudicando a los primeros por una ineficiencia estática pero beneficiando a los segundos por una mayor eficiencia dinámica) que intenta ser resuelto sobre la base de determinar la duración óptima de los derechos de exclusividad en el uso de la propiedad intelectual.

No obstante el entendimiento generalizado de estas propiedades del monopolio, éstas son estrictamente ciertas únicamente cuando el monopolista no enfrenta la posibilidad de que otras empresas entren a disputarle su mercado. En caso de que otras empresas tengan acceso a los recursos y tecnología necesarios, entonces los beneficios extraordinarios del monopolista atraerían a otras empresas y los mismos deberían ser compartidos, posibilidad que induce a aquél a atemperar su conducta como forma de desalentar la competencia. En el extremo, si no existen costos de entrada y de salida (vgr. si no hay costos hundidos), o si la velocidad de entrada es suficientemente mayor que la velocidad de reacción del monopolista establecido (para permitir obtener los ingresos que financien el costo hundido del entrante), el precio de equilibrio solamente permite obtener beneficios normales tal como ocurre en los mercados perfectamente competitivos.

Por otra parte, cuando existen asimetrías entre la empresa establecida y las potenciales entrantes (vgr., costos para las empresas potencialmente entrantes que ya fueron hundidos por el monopolista, o información asimétrica sobre los costos de cada una de las empresas), el monopolista puede adoptar conductas estratégicas que igualmente le permitan limitar (y hasta eliminar) la entrada: los "precios límites" (vgr. precios suficientemente bajos como para convencer a los entrantes de que la empresa establecida tiene una tecnología que no les permitirá obtener beneficios al competir) y los "precios predatorios" (vgr. amenazas de precios por debajo del costo como forma de construir reputación que también convenga a los entrantes de que la empresa establecida tiene incentivos dinámicos -reputacionales- para declarar guerras

de precios ruinosas a los entrantes) son las caracterizaciones de esta conducta estudiada en la literatura. Lo interesante y problemático desde el punto de vista de la política pública es que es precisamente esta conducta estratégica para el mantenimiento del monopolio la que lleva a precios más bajos que los que regirían en su ausencia (aspecto positivo), al tiempo que permite la perpetuación del monopolio en el tiempo. Mientras que los beneficios por precios menores son inmediatos y visibles, los costos del monopolio futuro son sólo hipotéticos, y requieren el cumplimiento de condiciones de mercado de difícil existencia (vgr. que cese la disputabilidad del mercado para que existan precios límites, o que el monopolista tenga un horizonte temporal infinito para que existan precios predatorios), lo que ha generado una actitud más permisiva en relación a las recomendaciones de política económica sobre los comportamientos competitivos aceptables.

4.2- Aspectos verticales

Hasta aquí se han considerado las propiedades de distintas estructuras horizontales en cuanto a sus propiedades vinculadas con los precios, cantidades y calidades de los bienes provistos. Sin embargo, los aspectos de organización interna de las empresas, referidos a la forma en que llevan a cabo su producción, adquiriendo en los mercados de factores sus insumos o produciéndolos ellas mismas de forma verticalmente integrada también son motivo de estudio en economía. En particular, se comprende que existen motivos "tecnológicos" que conducen a un determinado grado de integración vertical, tales como el aprovechamiento de economías de alcance o panorama -donde los costos de producción conjunta, considerando etapas vertical u horizontalmente relacionadas, son inferiores a los costos de producción separada- y la minimización de negociaciones y costos de transacción en el mercado de factores, así como también pueden existir motivos "estratégicos", tales como la extensión del poder de monopolio desde un mercado hacia otro verticalmente relacionado.

En el primer caso la integración vertical permite producir con costos menores, evitar riesgos de comportamientos oportunistas difíciles de resolver contractualmente por determinados costos de transacción (vgr. modificación de condiciones frente a inversiones hundidas, falta de respeto de estándares de calidad, etc.), evitar el "doble mark-up", la superposición de precios de monopolio (mayores al costo marginal) tanto en el mercado del producto final como en el de sus insumos principales cuando no es posible realizar contratos no lineales (vgr. tarifas en dos partes, en las que el dueño del insumo coloca un precio igual al costo marginal de producción pero adiciona un cargo fijo o abono igual a las cuasirrentas que obtendrá el monopolista en la venta final), etc., al costo de incrementar los problemas de supervisión de una organización más extendida. Como forma de obtener los beneficios minimizando los costos, las empresas suelen realizar contratos con determinadas cláusulas restrictivas (restricciones verticales), tales como comprometerse a pagar una indemnización ante el incumplimiento de una determinada calidad en la provisión, relaciones exclusivas, compromisos de venta mínima, etc., particularmente comunes en las franquicias, y centro de una actividad

importante en los conflictos y presentaciones frente a organismos de defensa de la competencia a pesar de perseguir minimizar costos y mejorar el control de la producción y comercialización, lo que también beneficia a los consumidores.

En el segundo caso, una empresa puede reducir la competencia que enfrenta en un mercado si se integra verticalmente con el abastecedor -monopolista- de un insumo crítico necesario. Bajo ciertas condiciones tecnológicas (vgr., costos de transacción y entrada potencial en el mercado monopólico, asimetría informativa, etc.) esta segunda posibilidad es cierta y las integraciones verticales constituyen un motivo de preocupación para los organismos de defensa de la competencia. La evaluación social sobre la conveniencia de la integración vertical, entonces, requiere evaluar la importancia en cada caso de ambos tipos de motivaciones.

5- Concesión del derecho de uso a diferentes operadores logísticos

La política oficial hacia el ferrocarril durante la década del noventa estuvo guiada por la urgencia de reducir su déficit (como parte del ajuste del sector público), lo que exigía superar la tradicional resistencia sindical y las protestas sociales. Para lograr el primer objetivo, se intentó reducir los costos de la empresa Ferrocarriles Argentinos, sin advertir, quizás, que de ese modo se contraía también su capacidad de oferta de transporte y sus ingresos.

La política aconsejada por los organismos internacionales de crédito, en particular, el Banco Mundial, consistió en dividir la red ferroviaria en corredores de carga y pasajeros, de acuerdo a su posible rentabilidad en términos de mercado, en donde se intentaría un equilibrio operativo de los ingresos, que en caso de las cargas se tornaría en un superávit que permitiese financiar la inversión. En realidad lo que ocurrió fue que la espiral negativa que se originó por esas medidas reproducía, y hasta multiplicaba, la tendencia al déficit, afectando el tráfico de cargas y el servicio de pasajeros. El despido de personal gerencial y técnico producto del "retiro voluntario" encarado simultáneamente con la privatización completó el cuadro. La carga cayó a magnitudes mínimas a principios de los noventa. El enfrentamiento con los sindicatos fue muy duro, repitiendo la experiencia de procesos previos, y el gobierno la asumió sin contemplaciones. En una celebrada frase frente a un llamado a huelga, el Presidente de la Nación advirtió que "ramal que para, ramal que cierra", dando a entender que la suerte del ferrocarril estaba echada, y la decisión final pasaba por el achicamiento y la privatización, o el cierre de la empresa. Un par de años más tarde, y con la intención de temporizar, el gobierno adjudicó al propio sindicato el manejo del sistema de carga de la red de trocha angosta (el Ferrocarril General Belgrano, objeto de este estudio), una operación que se mantiene como hemos visto con grandes dificultades y sostenido por un subsidio estatal errático, con equipos obsoletos, servicios escasos, mínima carga y ya casi ninguna oferta para los pasajeros de larga distancia.

El servicio de carga se dividió, a su vez, en seis grandes redes: cuatro de trocha ancha (en regiones que se corresponden con las antiguas divisiones del

sistema), una de trocha media y otra de trocha angosta. Estas últimas concesiones no incluyen subsidios (y sí el cobro de un canon) y no exigen la prestación de servicios de pasajeros. Algunos ramales fueron cedidos a las provincias, para que estas tuvieran la opción de explotarlos; varios fueron cerrados o se volcaron a fines turísticos. Se ofreció también a las provincias que operaran los trenes de pasajeros, tomando a su cargo el posible déficit, pero a condición de que pagaran un peaje a los concesionarios del sistema de carga cuando recorrieran sus vías.

La privatización tuvo marchas y contramarchas. Hubo modificaciones de los pliegos en cada uno de los casos mencionados y cambios de las normas de las concesiones después de la entrega a aquellos que fueron elegidos. También hubo cambios en la composición accionaria de los grupos que ganaron los concursos, y modificación de los operadores que debían encargarse de su funcionamiento, de modo que la situación se mantuvo en un alto grado de fluidez. Más aún, apenas terminada la entrega de los servicios, se iniciaron renegociaciones de los plazos y condiciones de esos contratos que siguen hasta el presente.

La red entregada a los cinco concesionarios tiene un total de 21.600 kilómetros, y cada uno de ellos recibió entre un mínimo de 2.700 y un máximo de 5.700 kilómetros, con un promedio del orden de 4.300 kilómetros. Todo ese sistema tiene ahora 250 locomotoras y 13.000 vagones, cifras que ofrecen una buena imagen de las reducidas dimensiones del material rodante y la capacidad operativa de cada una de estas empresas. A título de comparación formal, conviene recordar que el ferrocarril en su conjunto tenía 3.000 locomotoras en 1970, cantidad que se redujo a la mitad diez años después, mientras que los vagones de carga, para esas mismas fechas, habían caído desde 86.000 a 40.000. No resulta extraño observar las dificultades que exhiben los proyectos tradicionales que promovían la fabricación local de esos equipos; el parque actual no ofrece posibilidad alguna de que su renovación (y presunto aumento) permita alcanzar las economías de escala mínimas para esas actividades industriales. Esta dificultad se ve agravada por el hecho de que la fragmentación de la propiedad tiende a reducir la cantidad de unidades que debe comprar cada empresa concesionaria. La situación de los talleres de Tafi Viejo habla a las claras de ello.

Para lograr esos resultados, hicieron inversiones en equipos y organización que llevaron a aumentar la especialización de las cargas, mejorar el sistema de comunicaciones (que ya había llegado a grados abrumadores de obsolescencia) y concentrar los movimientos en los corredores decisivos del sistema. Las inversiones fueron distintas a las exigidas por los pliegos, que no se ajustaban a las reales necesidades del servicio, y esas diferencias fueron motivo de conflictos que prosiguen hasta la actualidad. La relación entre las inversiones y la facturación de las empresas sugiere el esfuerzo realizado por éstas, aparte de la necesidad de solventar el déficit operativo en la primera etapa. Los fondos para inversión surgieron de aportes de capital más endeudamiento. El esfuerzo de las empresas se explica por la desproporción entre el reducido tamaño económico de cada una (medido en términos de sus ingresos), frente a la magnitud de la infraestructura que deben operar (y que

fue aportada, en el inicio, por el sector público y que permanece teóricamente como de propiedad estatal). Esa divergencia explica que éstos no puedan encarar proyectos de envergadura, salvo que las operaciones esperadas ofrezcan una tasa muy alta de rentabilidad, pese a las necesidades objetivas del sistema.

La importancia de la inversión, frente a la magnitud relativa de las concesionarias, no tiene un correlato equivalente cuando se la compara con las necesidades potenciales del servicio en las condiciones de obsolescencia que éste presenta. La relación entre las erogaciones de capital y la longitud de la red de cargas señala que esas inversiones apenas se acercaron a 3.000 dólares por kilómetro de vía por año (hasta diciembre de 2001). Esta cifra sólo puede tomarse como un orden de magnitud, que no puede trasladarse directamente a las mejoras físicas ocurridas, pero adelanta su escasa dimensión. Ese resultado ofrece sólo una primera aproximación, porque la inversión realizada incluye ciertas erogaciones decisivas en actividades que prácticamente no existían (como las comunicaciones), que no se pueden considerar como de renovación sino como de expansión y modernización. No hay duda de que esas decisiones conducen a una mayor eficiencia, aunque no modifican la condición general de mal estado de la red. Hay otras decisiones que tienden a modificar los resultados, como las compras de equipos usados (mayoritarias en estos últimos años), cuyo valor monetario no refleja la utilidad que pueden prestar en un sistema tan atrasado como el ferroviario argentino.

Si se tiene en cuenta que construir un kilómetro de vía nueva cuesta en la actualidad alrededor de trescientos cincuenta mil dólares en promedio (con los equipos y material rodante), resulta claro que el proceso de inversión previsto en el esquema contractual vigente de Cargas no alcanza a renovar ni el uno por ciento anual del capital potencial instalado; es decir que la renovación total del sistema llevaría más de un siglo al ritmo actual. En compensación, puede argüirse que las empresas no utilizan toda la red que se les concesionó y que su estrategia tiende a concentrar sus inversiones en los corredores troncales. La información disponible es poco precisa al respecto, pero, si se tomara sólo a estos (ignorando la situación de los otros que están cayendo en un proceso de deterioro casi definitivo), se duplicarían, o triplicarían, las estimaciones previas. Aún así, estas relaciones difícilmente se acercarían a valores del 3% anual del capital teórico instalado, lo que implica que la renovación del núcleo del sistema obsoleto heredado de la administración estatal demandaría cerca de 40 años.

Lo anteriormente mencionado avala la hipótesis crítica sobre el desempeño de las concesiones integrales del sistema ferroviario de cargas en la Argentina.

Una política que tienda a la recuperación por parte del Estado Nacional de la gestión de la infraestructura ferroviaria y reivindique el carácter de red del ferrocarril deberá replantearse el control de la circulación sobre las vías



La alternativa sería **modificar el actual sistema de concesiones integrales por concesiones de servicios**, lo que implica recuperar el manejo estratégico del Estado y la inversión en el sistema. La experiencia internacional favorece la idea de separar la infraestructura de la operación.

La unificación del control de circulación bajo un mismo sistema operativo administrado por el Estado implicaría, como se ha dicho, que el sector público nacional recuperase su capacidad de inversión en la red.

Un esquema de concesión pura de servicios de carga implicaría que la red ferroviaria troncal y en desuso fuera mantenida en los aspectos relativos a las vías y a la señalización por el Estado, con el objeto de invertir en la renovación y mantenimiento de los 21.600 kilómetros concesionados actualmente.

El costo de la renovación de vías es alto por que la concentración mundial de la industria siderúrgica determinó que no se fabriquen rieles en Argentina o el MERCOSUR, por lo que deben importarse. Un esquema de recuperación de la capacidad estratégica del Estado sólo es plausible bajo esta modalidad bajo estos supuestos:

1. Que la negociación con el FMI y los organismos multilaterales de crédito termine aceptando que el 3% de superávit fiscal que debe lograrse anualmente no involucre la inversión en obras de infraestructura.
2. Que en virtud de lo expuesto el BID y el Banco Mundial acepten cofinanciar la inversión en infraestructura de recuperación de la red ferroviaria, por sí mismos o asociados a países con tradición ferroviaria que provean los equipos.
3. Un acuerdo con los acreedores externos que posibilite a los países con tradición ferroviaria prestar a su industria para invertir en Argentina en el marco del Club de Paris, o de convenios especiales.

La concesión de servicios implicaría la existencia de múltiples operadores que pagarían al Estado un canon por la utilización de las vías, como derecho a la carga. Los concesionarios serían empresas de logística integral que operarían con su propio material rodante.

La inversión del Estado en infraestructura se repagaría con el cobro de la tasa de uso o canon abonada por los concesionarios de servicios de la red. En este caso, habría que efectuar un cuidadoso balance entre los costos de los diferentes modos de transporte de cargas, a los efectos de inducir al uso del ferrocarril por medio del trasvasamiento de lo actualmente transportado por camión, cerrando la ecuación económico financiera no con un incremento de la tarifa actual ferroviaria sino del uso de este modo de transporte, que es actualmente muy bajo (7% del total de cargas). En este marco el subsidio al gas oil del transporte terrestre por carretera debería ir desapareciendo en beneficio del subsidio a la tarifa ferroviaria hasta que ésta alcance su punto de equilibrio, es decir aquel que permita el repago de las obras de infraestructura financiadas por los organismos internacionales de crédito y/o la Agencia de Crédito a la Exportación de un país central con tradición ferroviaria.

6- Oferta Pública de las acciones del Ferrocarril

Se ha mencionado con insistencia la posibilidad de concesionar al Ferrocarril Belgrano Cargas, actualmente en manos de la Unión Ferroviaria, a través de un mecanismo de venta del paquete mayoritario de control de dicha sociedad.

Este hecho supondría el mantenimiento del carácter de concesión integral del mismo, una variante de la concesión integral en que el Estado adquiere la infraestructura o la venta lisa y llana del patrimonio a un operador privado. En ambos casos aparece el tema de la valuación del Belgrano Cargas en el centro de la escena.

Existen varios métodos de valoración de empresas, siendo el más apropiado para la moderna teoría de las finanzas el basado en el descuento de los flujos de fondos futuros esperados, ya que el valor de una empresa, suponiendo su continuidad, proviene de la capacidad de la misma para generar dinero (flujos) para los propietarios de las acciones.

Otros métodos, de amplio uso en el pasado reciente, calculan el valor desde una perspectiva estática, sin tener en cuenta la evolución futura de la empresa, como son los métodos basados en el Balance, que calculan el valor contable, el patrimonio neto ajustado, etc.

Adoptando el criterio de valoración por descuento del flujo de fondos, el mismo tiene diferentes aproximaciones, a saber:

a) La fórmula (1) indica que el valor de mercado de los recursos propios (E) es el valor actual neto del cash flow disponible para las acciones (Cfac), equivalente al flujo de caja, descontado el coste de los recursos propios (Ke)

$$E = \frac{Cfac}{Ke} \quad (1)$$

b) La fórmula (2) se propone para el caso de una concesión integral en dónde el Estado adquiere la infraestructura. D se refiere al porcentaje de recursos financieros que el Estado invierte para la adquisición y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria para el tramo concesionado. En esta fórmula D representa el valor de mercado de dicha deuda, y E representa al valor de mercado de los recursos propios son iguales al valor actual neto de los free cash flows (FCF) que generará la empresa, descontados al coste ponderado de la deuda y los recursos propios, después de impuestos (WACC). El valor de la deuda es el valor actual de los intereses (I) pagados cada año descontados a la rentabilidad exigida a la Deuda (Kd).



$$E = \frac{FCF}{WACC} - D ; D = \frac{I}{K_d} \quad (2)$$

FCF = Free Cash Flow. Flujo disponible para los accionistas si no se registrara deuda.

WACC = Sigla anglosajona que significa costo ponderado de los recursos propios, así expresado: después de impuestos (*weighted average cost of capital*)

c) La fórmula (3) indica que el valor de mercado de la Deuda (D) y de los recursos propios (E) es el valor actual neto de los capital cash flows (CCF) descontados al WACC.

$$E = \frac{CCF}{WACC_{BT}} - D ; D = \frac{I}{K_d} \quad (3)$$

CCF = Capital Cash Flow es el cash flow disponible para todos los tenedores de deuda y acciones.

WACC_{BT} = Costo ponderado de los recursos propios antes de impuestos.

Este tipo de ponderaciones supone en nuestro caso la posibilidad de establecer con claridad el flujo de fondos esperable para el FFCC Belgrano Cargas bajo administración privada, sea ésta concesión o propiedad.

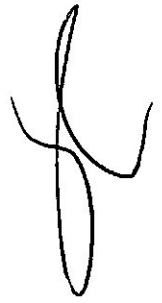
En todos los casos, se parte de una red cuyas cargas actuales no superan las 800.000 toneladas / año y en que el estado de las vías es malo en un 50%. Independientemente del modo de concesión que se elija, el Estado deberá hacerse cargo de la infraestructura de vías y señales en un porcentaje no sostenible en el largo plazo por la actividad privada bajo cualquier forma asociativa. Un mecanismo a explorar implicaría una concesión de la operación de la red y un compromiso estatal con la infraestructura de vías y señales a repagarse con el canon y/o tasa de uso privado, en donde el operador pueda anticipar inversiones por cuenta del Estado Nacional para mejorar la red.

La determinación del flujo futuro de cargas al nivel actual de tarifas, constituye el principal problema de la opción de valorar las acciones del Belgrano. Indudablemente son los actuales concesionarios ferroviarios los mejores posicionados para evaluar esto. Se ha expresado incluso que desde el punto de vista dinámico la adquisición de una posición de monopolio puede ser el incentivo para la realización de inversiones. En nuestro caso puntual, el operador NCA (nuevo Central Argentino), podría monopolizar todo el transporte ferroviario de cargas del NOA, bajo diferentes trochas y mostrarse interesado en anticipar inversiones (por ejemplo el Centro de Transferencia de Cargas en Cevil Pozo, Tucumán) que interconecten el NCA con el Belgrano.

Un proceso de Oferta Pública del capital de la concesión podrá plantearse cuando el Belgrano muestre un razonable grado de recupero de su tráfico. Aquí sería incluso deseable tal hecho. En las condiciones actuales el Belgrano Cargas debe ser concesionado bajo alguna de las formas posibles y recién con



posterioridad a este proceso podría plantearse su venta por colocación de las acciones. Sin predictibilidad de los cash flows no es posible la valoración de las acciones según los criterios modernos de mercado.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke, positioned to the right of the main text block.

V- Diagnóstico

A continuación se detalla un diagnóstico extraído a lo largo del presente proyecto:

- ✓ El costo de la infraestructura ferroviaria del Belgrano, tanto en su red troncal como accesoria, es impagable bajo el modelo de concesión integral vigente para el modo de transporte ferroviario de cargas.
- ✓ El repago de las obras de infraestructura sólo será posible bajo un sistema que de algún modo separe a la concesión de la operación de la provisión de servicios de infraestructura.
- ✓ El Estado Nacional debe recuperar el concepto de red del sistema ferroviario y su unidad, por lo tanto en cualquier esquema que se adopte, cierto número de inversiones en infraestructura básica deberán estar a su cargo. La recuperación del concepto de red es la que permitirá economías de escala, las únicas que pueden permitir el desarrollo de una industria de material rodante local y eventualmente de vías, dado que el MERCOSUR constituye un mercado suficientemente interesante para tales fines.
- ✓ La venta del paquete accionario del Belgrano por Oferta Pública de sus acciones es inviable en tanto sólo pueda hablarse de los supuestos beneficios a obtenerse por la puesta en marcha del mismo y no ejemplificarse con el cash flow obtenido por la operación del transporte de cargas. Si partiéramos de los datos de mercado actuales el Belgrano valdría la décima parte de NCA, lo que a todas luces es un disparate. La venta por oferta pública a precios razonables debe esperar un período de operaciones no inferior a tres años.
- ✓ El abandono de la infraestructura del Belgrano limita sus potenciales interesados a otros concesionarios de cargas y a los usuarios actuales o posibles de sus servicios, en particular las cerealeras y comercializadoras de bienes de la región.
- ✓ En caso de que las concesiones ferroviarias evolucionen a formas de concesión de operación, pero la misma se base en los tramos y concesionarios existentes para su adjudicación, con fuerte compromiso estatal en las obras de infraestructura, la regulación de los servicios deberá contemplar la creación de un marco específico, centrado en el costo tarifario, para evitar la selección adversa de aquellos que no participan con el flujo tradicional de cargas de cada concesión. En caso de adjudicación a NCA la regulación suplirá la falta de competencia en el modo de transporte ferroviario considerando la creación de un monopolio, por lo que deberá hacer hincapié en que los servicios de carga se presten a la totalidad de los demandantes a **valores regulados**, que eviten la maximización de la utilidad vía la segmentación de las cargas, reducción de los volúmenes e incremento de tarifas.

- ✓ En virtud que existe actualmente un porcentaje accionario en manos del Estado Nacional en cada empresa de cargas ferroviaria, deberá tenderse a que el Belgrano, hoy en manos de la Unión Ferroviaria, sea una sociedad mixta con participación del Estado Nacional y los Estados Provinciales con interés en el trazado y destino del ferrocarril. El grupo accionario del Belgrano se compondrá de su operador privado mayoritario y tendrá como accionistas minoritarios al Estado Nacional y a los Estados Provinciales que involucre su trazado.

- ✓ La política que mejor defiende los intereses provinciales es aquella en que la infraestructura involucra en alguna forma al Estado Nacional y permite la interacción de las dos trochas que corren bajo su territorio. Esto permitiría independizar a los Talleres de Tafi Viejo de la oferta exclusiva del Belgrano y conectarlo con la mayor oferta de transporte existente.

- ✓ La Provincia deberá tener un director en la sociedad que la represente. Los escenarios geoestratégicos del mundo y del continente pueden modificar algunos criterios hoy tenidos como válidos. Uno de ellos es el sostenido tradicionalmente por la CEPAL sobre la mayor eficacia de los puertos atlánticos sobre los pacíficos para el traslado de la oferta exportable americana. Cabría pensar que un mayor peso del Asia en el comercio regional podría implicar que el proyecto chino de creación de súper contenedores postpanamax transformara al Norte de Chile y al puerto de Mejillones en el nodo estratégico regional, pues es al único puerto al sur del Ecuador americano en que dichos buques podrían recalar. Eso invertiría el destino hacia el Sur de las cargas exportables del Centro y Norte argentino, Chile y Sur del Brasil. Aún más si es posible regionalizar su operación de modo de encontrar una salida pacífica y creativa al conflicto chileno-boliviano por la salida al mar.

