

# Una década al cuidado de los fondos públicos

Informe sectorial del Presidente  
de la Auditoría General de la Nación

*Dr. Leandro Despouy*

## Transporte Ferroviario



# Una década al cuidado de los fondos públicos

# Transporte Ferroviario

Informe sectorial del Presidente  
de la Auditoría General de la Nación

*Dr. Leandro Despouy*

Presidencia



Auditoría General  
de la Nación

Marzo de 2014

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN A LA SERIE</b> .....	5
<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>1. EL SISTEMA FERROVIARIO ARGENTINO</b> .....	14
Orígenes y evolución del tren en la Argentina hasta fines de los 80.....	14
Concesiones a empresas privadas en la década de 1990 .....	17
<b>2. LA DÉCADA QUE PERDIÓ EL TREN</b> .....	18
La herencia de los '90: .....	18
Responsabilidades difusas .....	19
Un antes y un después de La Tragedia de Once .....	22
<b>3. EL TRANSPORTE FERROVIARIO BAJO LA LUPA DE LA AGN</b> .....	24
Deterioro e inseguridad por falta de mantenimiento e inversión .....	24
Incumplimiento crónico en el pago del canon .....	27
Sanciones no aplicadas y deficiencias del control estatal .....	30
Aumento exponencial de subsidios sin mejora en los servicios .....	33
Falta de transparencia y control sobre el destino de los fondos estatales.....	35
- <i>Inversiones con fondos publicos canalizadas atraves         de los consionarios.....</i>	35
- <i>Acuerdos bilaterales con España y Portugal para la compra de         material ferroviario.....</i>	36
Descuido y maltrato al usuario. Servicios sin calidad y no accesible para las personas con capacidades diferentes .....	38
<b>4. LISTADO DE AUDITORÍAS SOBRE TRANSPORTE</b> .....	42
<b>FERROVIARIO EN EL SECTOR 2002-2012</b>	



## INTRODUCCIÓN A LA SERIE

Esta serie de informes sectoriales y especiales cubre los aspectos destacados de la labor de la Auditoría General de la Nación (AGN) desde comienzos de la década pasada, período que coincide con el inicio de la gestión del Dr. Leandro Despouy. Se trata de una lectura transversal de los informes de auditoría, sector por sector, desde la perspectiva del Presidente de la institución.

El propósito de este trabajo es difundir los hallazgos de más de una década de control de la administración estatal, junto a un diagnóstico que sea de utilidad para el Congreso Nacional, los funcionarios de gobierno actuales y futuros, y la opinión pública en general.

Dado que la actividad de la AGN se centra en detectar las desviaciones entre los objetivos expuestos (deber ser) y las falencias en su concreción (ser), este trabajo pone de relieve los aspectos más notorios de las cuentas públicas y de la administración del Estado que requieren revisión y mejora.

La evaluación se fundamenta principalmente en las observaciones y recomendaciones de casi 3000 auditorías llevadas a cabo entre 2002 y 2012 e incorpora la visión del Presidente de la AGN, nutrida además por datos y opiniones de expertos en cada uno de los sectores analizados.

Con estas entregas, en papel y en soporte digital, se pretende difundir el trabajo de la AGN y aportar la experiencia acumulada a lo largo de 12 años, contribuyendo así a brindar claridad sobre la realidad argentina en una diversidad de áreas de incumbencia del Estado, tales como transporte, aduanas, seguridad social, infraestructura, medio ambiente y finanzas públicas.

Este número de la serie aborda la cuestión del transporte ferroviario y se basa en las auditorías más relevantes del período realizadas por la AGN sobre la gestión de la Secretaría de Transporte, actualmente dependiente del Ministerio del Interior y Transporte (anteriormente, bajo la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios); y la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT); así como también el cumplimiento de los contratos de concesión por las empresas prestatarias Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA), Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. (TMS), Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (TMR), Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB), Metrovías S.A., Ferrovías S.A., América Latina Logística Central S.A. (ALL Central), América Latina Logística Mesopotamia (ALL Mesopotamia), Belgrano Cargas S.A. y la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE), que se estableció al rescindir el contrato con Transportes Metropolitanos, y la Sociedad Operadora de Emergencia S.A. (SOESA).



## PRÓLOGO

El sector de transporte es uno de los más deficitarios de la gestión estatal de la última década. Del análisis de los problemas documentados por la Auditoría General de la Nación con relación a las diversas áreas del transporte –incluyendo los corredores viales, el transporte aéreo y el fluvial– surge que el sistema ferroviario presenta el cuadro más crítico, con una creciente precarización que se ha dado incluso a contramano de los indicadores económicos registrados en el país.

La AGN ha auditado prácticamente todas las concesiones ferroviarias de la Argentina, tanto de carga como de pasajeros –en este último caso, las del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En todas hemos registrado distintos grados de incumplimiento empresarial de las obligaciones contractuales, particularmente en lo que se refiere al mantenimiento y condiciones de seguridad. El hacinamiento en el traslado de pasajeros y la baja calidad en el material rodante, en la infraestructura de vías y en la forma de prestación del servicio, desembocaron en un estado de inseguridad, donde los incidentes son frecuentes y sus consecuencias, en muchos casos, de enorme gravedad.

La conclusión más desalentadora de la lectura de los informes de auditoría realizados entre 2002 y 2012<sup>1</sup> con respecto a la gestión del Estado en materia de transporte ferroviario, es que en diez años de crecimiento económico no se revirtió el estado de deterioro en que quedó el sector luego de que en la década del 90 se concesionaran las líneas férreas a operadores del sector privado, sino que, por lo contrario, hubo un marcado empeoramiento.

La “fotografía” de los trenes de principios del período abordado por este trabajo quedó registrada en un informe que solicitó a esta institución Roberto Lavagna cuando inició su gestión como ministro de Economía y Producción en 2003 (Nota AGN 1132/03). Al comparar las conclusiones de aquel trabajo –que relevó los informes de auditoría del período 1993-2003– con las que aquí se extraen sobre la década inmediatamente posterior, se evidencia que todas las observaciones críticas en materia de mantenimiento, lejos de haber sido subsanadas, se han reiterado una y otra vez desde entonces hasta la fecha e incluso se han sumado nuevas en auditorías posteriores.

Más aún, el deterioro se profundizó a tal punto que los trenes ya no solo son lentos, incómodos o ineficientes, sino que se volvieron peligrosos. El anexo a este informe<sup>2</sup> detalla los accidentes más notorios del período bajo análisis, incluyendo la denominada Tragedia de Once, que de un día para el otro puso al desnudo la cruda realidad que aqueja al sector.

A principios de la década bajo análisis, el transporte ferroviario se encontraba en un punto difícil, no solo porque el diseño del modelo concesionario cuyas consecuencias documentó el informe de la Nota AGN 1132/03, sino también por la profunda crisis

1. Se incluyen auditorías realizadas entre 2002 y 2012, cuyos informes fueron aprobados entre 2003 y 2013.

2. “Informe Especial sobre Accidentes Ferroviarios y las Tragedias de Once, Flores y Zanjitas”, de la serie *Una década al cuidado de los fondos públicos*, febrero de 2014.

económica que sufrió el país en el comienzo del nuevo milenio. La combinación de ambos factores impulsó al gobierno de Eduardo Duhalde a decretar en 2002 el “estado de emergencia” en el sector de transporte ferroviario de pasajeros (DNU 2075/02), dentro del marco de la Ley de Emergencia Económica, que había sido sancionada unos meses antes<sup>3</sup>.

Uno de los propósitos explicitados por el decreto era continuar con la prestación del servicio a una tarifa estable mientras se revisaba el esquema de concesiones, y presumiblemente oxigenar al sector, cuyos operadores aducían estar al borde de la bancarrota. Era, por lo tanto, un sistema favorable a los concesionarios, ya que, entre las medidas adoptadas, se suspendía el régimen sancionatorio vigente hasta ese momento en la espera del dictado de uno nuevo, e implicaba desligarse de los aumentos tarifarios descansando en que el Estado subsidiaría donde hiciera falta.

Aquella medida de necesidad y urgencia, que se suponía temporaria, nunca fue levantada y aún hoy sigue vigente, es decir, que los tres gobiernos posteriores a su sanción se sucedieron en este contexto de permanente excepcionalidad. La falta de previsibilidad que caracterizó a toda la década incidió gravemente en la gestión del sistema ferroviario, que ostentó carencias normativas e imprecisiones sobre las respectivas incumbencias estatales y empresariales, con un consecuente debilitamiento del control. A tal punto que, si hubiéramos tomado una foto del sistema, observaríamos un híbrido en el cual coexistieron ramales operados por empresas privadas (por ej., Metrovías y Ferrovías) y ramales con acuerdos de gerenciamiento administrados por cuenta y orden del Estado Nacional (por ej., UGOFE) en los que no existen mayormente obligaciones, régimen de penalidades ni ningún nivel de riesgo empresario. En estas condiciones, sin un plan y sin responsabilidades claras, no pudo ser revertida la situación decadente en que se encontraba el sector aun a pesar de la fuerte recuperación económica.

Si bien el comportamiento estatal fue errático y no tuvo la guía de una visión estratégica, a la luz del trabajo realizado por la AGN se pueden describir las siguientes conductas gubernamentales que por acción u omisión se sostuvieron a lo largo de los diez años:

- Se priorizó la continuidad del servicio y una situación estable con los empresarios y los sindicatos mayoritarios, por sobre todo otro objetivo, sacrificando incluso su calidad y la seguridad de las personas.
- Se sostuvo la operación privada de los trenes, a través de concesiones o de unidades de gestión operativa<sup>4</sup>.
- Se permitió un mayor deterioro del sistema ferroviario, de la mano de concesionarios que no cumplieron los compromisos contractuales en materia de mantenimiento de vías, material rodante y señalamiento.
- Sistemáticamente se consintieron incumplimientos de los concesionarios, sin

---

3. Ley 25.561, de 2002.

4. Las sociedades del Estado creadas por la Ley de Reordenamiento Ferroviario solo comenzaron a tener una actuación relevante en un periodo posterior al abarcado por este informe.



hacer efectivas las sanciones correspondientes, y se mantuvieron o renovaron contratos aun cuando hubo causales para su rescisión, lo que sólo se aplicó de forma excepcional.

- Las obras e inversiones se financiaron con fondos públicos, pero en la mayoría de los casos se ejecutaron a través de los concesionarios u operadores, sin que los procedimientos utilizados garantizaran los principios de competencia, concurrencia, transparencia y publicidad.
- Con un costo fiscal creciente, se sostuvieron las tarifas a los usuarios y se asumieron gastos de operación que estaban a cargo de los concesionarios u operadores<sup>5</sup>, como –en algunos casos– los salarios.
- Se transfirieron crecientes subsidios al sector mediante procesos de asignación cuestionables, sin control sobre la rendición de cuentas ni evaluación de los resultados o del impacto.
- Se ignoraron las necesidades y los reclamos de los usuarios, se suspendió el uso de los parámetros de calidad como medida para evaluar el desempeño de los concesionarios tomándolos solo a fines estadísticos, y crónicamente se incumplieron las metas legales de accesibilidad.

Los informes de auditoría realizados entre 2002 y 2012, objeto de análisis de este trabajo, dan cuenta del comportamiento descripto y, en su conjunto, documentan el rotundo fracaso de la gestión ferroviaria en el período.

Dos casos testigo ilustran el abanico de problemas que la AGN detectó en el sector ferroviario y que están documentados en la tercera sección del presente trabajo. Se trata de Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA) en transporte de pasajeros, y América Latina Logística (ALL) en transporte de cargas. Ambos concesionarios operaron prácticamente durante todo el período: TBA, a cargo de las líneas Mitre y Sarmiento; ALL, a cargo de las líneas de carga de San Martín y Urquiza. TBA fue auditado tres veces por la AGN, con informes aprobados en 2003, 2008 y 2012, mientras que ALL fue auditado en 2006 y 2013 (San Martín) y 2008 (Urquiza). Los dos concesionarios sufrieron una serie de descarrilamientos e incidentes ferroviarios que, hacia el final de la década, terminaron convirtiéndose en grandes tragedias.

Como puede verse en el Informe Especial anexo, la última de las auditorías que esta institución realizó sobre TBA (Resolución AGN 16/12) llamaba la atención sobre incumplimientos y atrasos, pero fundamentalmente dejaba a la luz un sinnúmero de problemas propios de la precariedad del servicio. En efecto, el informe resalta entre sus conclusiones “la falta de ejecución de rutinas de mantenimiento del material rodante, con consecuencias directas en la seguridad del sistema ferroviario concesionado”, así como el incumplimiento casi total de la reparación programada de elementos sensibles a la seguridad.

---

5. Los incumplimientos en mantenimiento hicieron que el Estado luego debiera asumir mayores inversiones (mantenimiento diferido).

Ese informe refleja el estado general en el que se encontraba la línea Sarmiento cuando una de sus formaciones no detuvo la marcha al entrar en la estación Once de Septiembre el miércoles 22 de febrero de 2012 y colisionó con los paragolpes del andén, dejando un saldo de 52 muertos y más de 700 heridos. Ya en las auditorías anteriores, la AGN había caracterizado la gestión de TBA como ineficaz por falta de una respuesta técnica acorde al estado en que se encontraban los bienes concesionados y destacaba la ausencia de medidas correctivas para subsanar las irregularidades detectadas por la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT).

Pero como en toda contratación hay dos partes, TBA no obró sola en su negligencia, sino que fue fomentada y potenciada por las dilaciones y la falta de control de la Secretaría de Transporte, durante las gestiones a cargo de Ricardo Jaime hasta 2009, y luego bajo la conducción de Juan Pablo Schiavi hasta su renuncia dos semanas después de la Tragedia de Once. Durante todo ese período no hubo reacción de la Secretaría frente a las alarmantes observaciones de este organismo de control, lo que plantea la necesidad de establecer las responsabilidades empresariales y estatales correspondientes. Más aún, la Secretaría de Transporte no puso en práctica las sanciones aplicadas por la CNRT sino que mantuvo la concesión en favor de la empresa incumplidora. Tampoco el Ministerio de Planificación, a cargo de Julio de Vido, adoptó medida alguna capaz de revertir la situación.

Solo después del fatal choque del tren Sarmiento, el Gobierno Nacional decidió rescindir el contrato de TBA. El Estado transfirió entonces la operación a la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento (UGOMS) para asumir, en una etapa posterior, la responsabilidad formal por las líneas, invocando incumplimientos del concesionario que durante once años había avalado. Realizó también un cambio institucional, pasando la Secretaría de Transporte de la órbita del Ministerio de Planificación a la del ahora Ministerio de Interior y Transporte, a cargo de Florencio Randazzo.

La evaluación de los cambios que desde entonces implementó el Gobierno Nacional aún no ha culminado, serán objeto de análisis en próximas auditorías.

Lo cierto es que hasta ahora no se ha podido impedir que ocurran nuevos incidentes; en junio de 2013, el choque de dos formaciones del tren Sarmiento en la estación de Castelar produjo la muerte de tres personas y dejó 300 heridos, mientras que en octubre del mismo año una nueva colisión en la estación de Once dejó un centenar de heridos. Esto revela la insuficiencia de las medidas frente al enorme deterioro de un sistema ferroviario prácticamente colapsado.

El informe de la Resolución AGN 16/12, junto con los anteriores de 2003 y 2008, fue incorporado a la causa judicial del accidente como un elemento de suma importancia a la hora de determinar responsabilidades. En las auditorías a las distintas concesiones de ferrocarriles de carga a nivel nacional, la AGN comprobó una situación similar a la del transporte de pasajeros. El caso paradigmático es el del concesionario América Latina



Logística (ALL), aunque el panorama es general para todas las empresas que operan en el sector.

La AGN auditó el control realizado sobre la concesión de ALL en reiteradas oportunidades, observando en cada una de ellas severos incumplimientos y un grado alarmante de abandono de la infraestructura y el material rodante. Ya desde 2006 los informes señalaban la existencia de causales para rescindir el contrato, en coincidencia con observaciones de la CNRT. Lejos de obrar en este sentido, el Estado mantuvo la concesión durante todo el período.

En el siguiente informe de auditoría, aprobado en 2013, la AGN señaló que ALL adeudaba al Estado Nacional 70% del canon por \$237,5 millones, y había cumplido tan solo 10% de los planes de inversión. En infraestructura de vía, el concesionario había ejecutado 17% de las reparaciones pesadas propuestas, y 0% de la reparación liviana. En cuanto a los pasos a nivel, presentaban deficiencias de seguridad, con 937 de los 1055 sin barreras o señalización activa. Era, además de la empresa de transporte ferroviario de carga más incumplidora, la que presentaba uno de los mayores niveles de descarrilamientos en toda la red.

Finalmente, en junio de 2013, el Gobierno Nacional rescindió el contrato con ALL, recuperando las líneas del Ferrocarril Central entre Buenos Aires y Mendoza, y el Ferrocarril Mesopotámico Buenos Aires-Corrientes-Misiones, lo que presupone que finalmente atendió las observaciones de esta institución. Siete meses antes había ocurrido un incidente fatal en Zanjitas, San Luis, con varias víctimas menores de edad, en un cruce sin barrera y con inadecuada señalización (ver Informe Especial).

En otras auditorías que la AGN ha realizado para verificar el control ejercido sobre las concesiones ferroviarias de carga, como Ferrosur Roca, Ferroexpreso Pampeano y Belgrano Cargas, los informes muestran graves deficiencias en materia de desvíos del programa de inversiones obligatorias en material rodante, vías y obras, señalamiento y comunicaciones, así como un mantenimiento deficitario permanente y falta recurrente de pago del canon. El Belgrano Cargas, que cubre un recorrido estratégico de entrada y salida de productos desde y hacia el Norte, fue entregado en forma directa a la Unión Ferroviaria de José Pedraza para ser abandonado en condiciones ruinosas y vuelto a entregar para ser operado por SOESA, consorcio de empresas y sindicatos que en nada revirtió la situación<sup>6</sup>. Ahora el Estado debe asumir el costo de recomponerlo, que se mide en miles de millones de pesos, tan solo para recuperar su capacidad operativa.

Salta a la luz que la decisión política de rescindir las concesiones ha sido la resultante de la presión pública a raíz de ciertos incidentes desencadenantes, junto a la imposibilidad de seguir operando un sistema colapsado, más que de una política pública elaborada sobre la base de una planificación adecuada. Esta “estatización de última instancia” ocurre luego de haberse contratado y recontratado a empresarios incumplidores, luego de haberse desatendido reiteradas recomendaciones de la AGN, y luego de terribles accidentes en los que muchas personas perdieron la vida.

---

6. La concesión directa a la Unión Ferroviaria ocurrió luego de dos llamados a una licitación que quedó desierta. En cuanto a SOESA, no hubo ninguna licitación, y el expediente que justificaba la contratación directa fue extraviado (según reveló el Ministerio de Planificación luego de una acción judicial realizada por la AGN; ver el informe de la Resolución AGN 96/11).

La falta de transparencia y la ausencia de una debida rendición de cuentas y su consiguiente control, conducen a que los fondos públicos se utilicen, de manera –cuando menos– ineficaz e irresponsable.

El Estado ha otorgado, sin el debido control, subsidios al transporte, que además ha sido uno de los sectores más beneficiados por estas transferencias. En TBA, por ejemplo, según el informe de la AGN de 2012, el subsidio pasó de ser una fuente minoritaria de ingresos (33% en 2003) a ser su principal sustento (75% en 2009). Las cifras colosales que se han erogado en subsidios en todo el sector de transporte ferroviario de pasajeros –llegando a \$4708 millones en 2012– no han tenido una contrapartida de mejora del servicio ni han impedido su deterioro o inseguridad. Más aún, los subsidios fueron remitidos a los concesionarios sin excepción, aun cuando ellos vulneraban de manera habitual y corriente las condiciones que el mismo Estado exigía para poder ser beneficiarios de dichos fondos.

Las autoridades gubernamentales no solo subsidiaron sin hacer preguntas –la CNRT se limitó a ejercer un mero control aritmético–, sino que no llevaron a cabo en ningún caso una verificación exhaustiva del destino de esos fondos, de sus efectos, y de la relación entre los montos erogados y los resultados sobre la prestación del servicio.

En cuanto a los fondos que el Estado transfirió a los concesionarios para inversiones y obras, la intermediación privada se hizo utilizando procedimientos que no garantizaban los principios de las contrataciones públicas. En consecuencia, tal como documentan los últimos informes que la AGN realizó sobre la UGOFE, Belgrano Cargas y TBA, los operadores realizaron contrataciones directas –en muchos casos bajo un infundamentado argumento de urgencia– sin respetar los principios de competencia, transparencia y publicidad.

El Estado mismo optó por dejar de lado estos principios en un caso testigo: la compra de material rodante en desuso a España y Portugal. En el informe de la Resolución AGN 203/12, la AGN demostró que gran parte de los bienes adquiridos eran chatarra, y que no se había realizado ningún estudio previo de factibilidad técnica ni de comprobación de costos. El resultado fue que se pudieron verificar posibles sobreprecios por material rodante mayormente inservible.

Los innumerables acontecimientos relatados en el informe –aun cuando no se apartan de la estricta metodología de las labores de auditoría– parecen extraídos de una novela policial.

Las situaciones como las mencionadas han sumido a las transferencias estatales en un pozo oscuro de sospechas y de inconductas que, en muchos casos, la AGN ha elevado a la Justicia.

Al igual que con la Tragedia de Once, es un sinsentido que los informes de la AGN


recién cobren relevancia frente a los tribunales. Es en el recinto del Congreso Nacional donde deben discutirse las conclusiones de las auditorías realizadas por esta institución. Al no habilitar oportunamente el oficialismo esta instancia de debate, se llega a situaciones que podrían haber sido evitadas. Lo más doloroso de la lectura de los informes de la AGN es que se advierte que de haberse adoptado las recomendaciones, muchos incidentes o accidentes transformados luego en tragedias como la de Once podrían haberse evitado.

No podemos ahora recuperar las vidas perdidas, pero sí podemos colaborar con nuestra labor de control externo con la reconstrucción del sistema ferroviario, en pos de una definición de política pública cuyo esquema priorice la seguridad y la inversión en lugar de subsidiar a ciegas la ineficiencia y distribuir fondos públicos sin control.

El cambio será posible solamente si se vuelve a ubicar al usuario en el centro de la prestación del servicio, velando por su integridad y brindando un transporte cotidiano seguro, eficaz a la vez que accesible para aquellos que padecen algún tipo de discapacidad. Asimismo, en el transporte de carga, lo que está en juego es también la integración y el desarrollo económico del país; son estas metas las que deben marcar el rumbo.

A la luz de tantos fracasos acumulados y tragedias reiteradas, abrigamos la esperanza de que en esta nueva etapa los informes de auditoría de la AGN sirvan más como elementos correctivos de políticas públicas y del accionar del Estado que como contundentes elementos de prueba frente a los tribunales de justicia. El 18 de marzo se inicia el proceso oral y público sobre la causa “Córdoba, Marcos Antonio y otros s/ Descarrilamiento, naufragio u otro accidente culposo”.

Confiamos en que los informes de la AGN serán un elemento objetivo y contundente para establecer las responsabilidades empresariales, estatales y de otros actores, en el marco de los reclamos de justicia que formulan las víctimas, y de esa forma atenuar el trauma social que la tragedia ha provocado. Esperamos, también, que el Poder Ejecutivo haga uso de las herramientas que proveen las entidades de fiscalización, con el fin de evitar futuras catástrofes y garantizar servicios seguros y eficaces. De este modo, al menos para el control, “lo esencial dejará de ser invisible a los ojos”.



**Dr. Leandro Despouy**

*Presidente*

Auditoría General de la Nación



# 1 EL SISTEMA FERROVIARIO ARGENTINO

En la planificación de una red de transporte público, los ferrocarriles ocupan una posición de suma importancia al permitir el traslado en distancias medias de un gran número de personas y bienes a un costo relativamente bajo si se lo compara con los otros servicios de transporte, por lo que promueven el desarrollo de economías regionales.

En la Argentina, los servicios ferroviarios están relativamente subutilizados. En 2010, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, se emitieron 420 millones de pasajes, lo que implicó una participación del 18,06% si se lo compara con los servicios de colectivos y subterráneos.

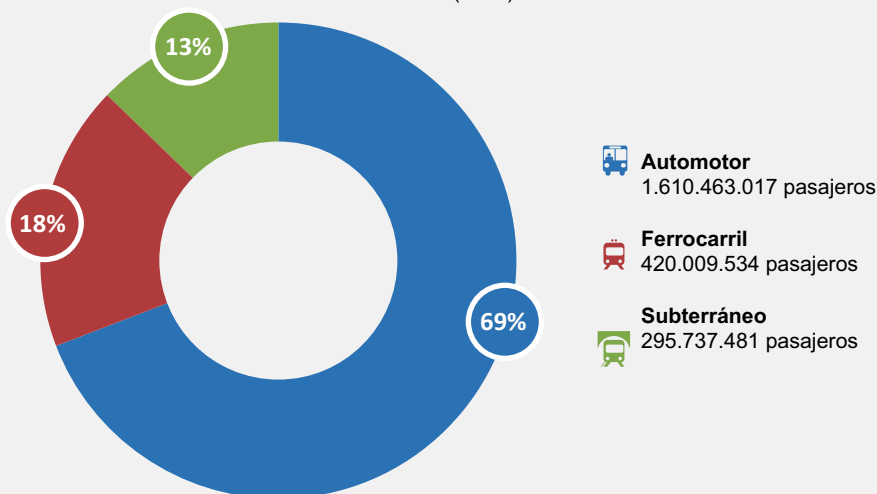
En tanto, el uso de ferrocarril para recorridos de media y larga distancia es significativamente menor. En 2009 fueron transportados por este medio 1,2 millones de personas, solo el 1,6% del total de pasajeros trasladados a nivel interurbano. Más significativo aún es el hecho de que esta participación ha disminuido paulatinamente a lo largo de los últimos años. En 1995, por ejemplo, el flujo de personas transportadas por ferrocarriles interurbanos era del 4,15%, comparándolo con el servicio de ómnibus y aéreo.

En cuanto al servicio de cargas, las toneladas por kilómetro que transportaron los trenes representaron el 4,4% en 2008 versus el 95,4% del servicio carretero (camiones). Estos datos adquieren mayor notoriedad si se los compara con los de otros países. En Brasil, los ferrocarriles en 2005 transportaron el 23,8% de las toneladas por kilómetro trasladadas, mientras que en Estados Unidos transportaron el 47,2% para el mismo año.

## ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL TREN EN LA ARGENTINA HASTA FINES DE LOS 80

Si bien la inauguración del primer ferrocarril argentino en 1857 se debió a la iniciativa de un grupo de comerciantes asociados con la provincia de Buenos Aires, muy pronto se convirtió en eje de la política nacional, especialmente a través de la Ley 2863, de 1891, que legislaba todo lo referente a los ferrocarriles. Al poco tiempo, se produjo un auge en la construcción de líneas férreas, financiado principalmente por capitales británicos y franceses. En 1909 se creó la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE), la cual gestionaría los ferrocarriles estatales. Para entonces, ya se habían instalado 30 mil kilómetros de vías.

Transporte de pasajero en AMBA (2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Para evitar las tarifas monopólicas de los servicios de trenes, durante las décadas de 1920 y 1930 se abrió la competencia y se buscaron nuevos desarrollos incentivando la construcción de la red caminera y la producción nacional de combustibles. En 1946 se nacionalizó y centralizó el sistema ferroviario argentino dando origen al esquema actual de seis líneas (Mitre, Roca, San Martín, Urquiza, Sarmiento y Belgrano). En ese momento, el sistema ferroviario argentino había alcanzado su máxima extensión con casi 43.000 km de vías en todo el territorio nacional.

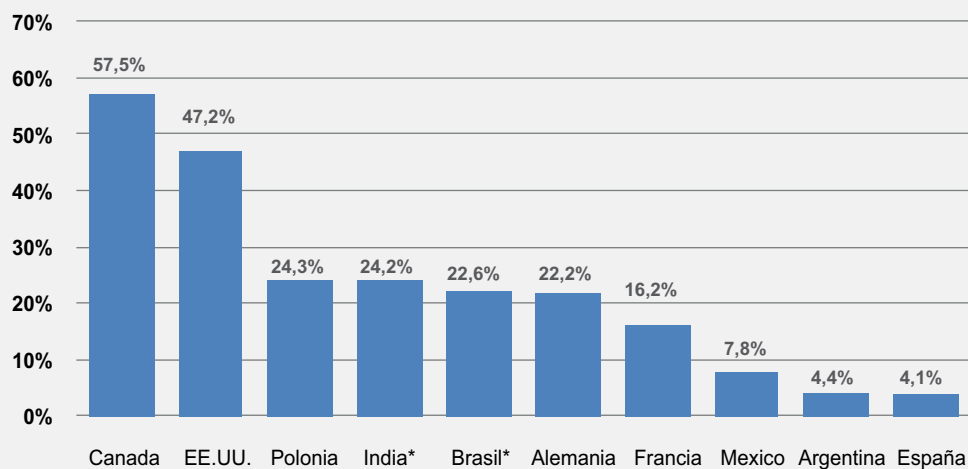
Hacia fines de la década de 1950, la competencia del transporte automotor y la ineficiencia de la burocracia estatal llevaron a un abandono gradual de los servicios ferroviarios y gran parte de la infraestructura quedó ociosa. En 1968 se reorganizaron las líneas ferroviarias bajo la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, logrando así reducir el déficit operativo, aunque no fue suficiente para revertir la decadencia de la red.

Ya en los 70, el sistema ferroviario argentino volvió a sufrir un retroceso y para 1980 la extensión de las vías había decrecido hasta los 31.113 km. A pesar de algunos avances durante los 80, la crisis económica y el crónico déficit presupuestario impusieron severas restricciones.



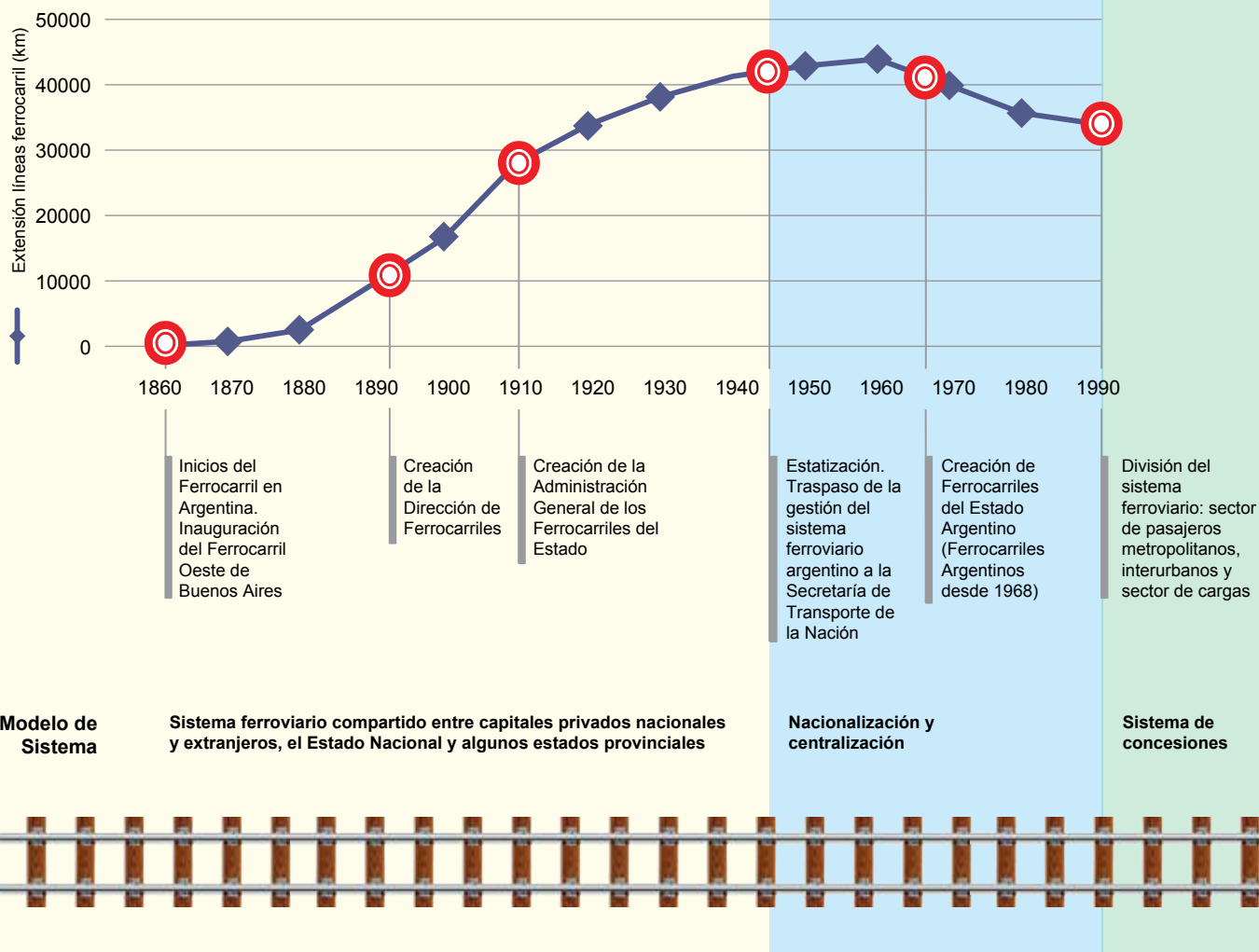
**Incidencia del Ferrocarril en el transporte de cargas (2008)**

\* Los datos corresponden al año 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Transporte, la Universidad Tecnológica Nacional y la North American Transportation Statistic.

**Evolución del sistema ferroviario hasta 1990**





## CONCESIONES A EMPRESAS PRIVADAS EN LA DÉCADA DE 1990

Durante los 90 el sistema ferroviario fue dividido en tres sectores: uno, de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, administrado temporariamente por una nueva empresa estatal Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA); otro, de pasajeros interurbanos, que fue traspasado a la administración de las provincias; y otro, de cargas, que quedaría bajo la órbita de Ferrocarriles Argentinos. Asimismo se eliminaron servicios en múltiples puntos del país por ser considerados no rentables.

Una vez definido el terreno, se encaró el proceso de concesiones hacia el sector privado, y en los hechos el modelo reservó para el Estado Nacional la función de regulación y control, a través de la Secretaría de Transporte y creando la figura de los entes reguladores. En el caso de la red metropolitana, las líneas se concesionaron a cuatro empresas: Metrovías, Ferrovías, Metropolitano y TBA.

En esta línea, el esquema se completó en 1996 con la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) para el control y fiscalización de los concesionarios, la protección de los derechos del usuario y el cumplimiento de los contratos.

Bajo este diagrama se dio origen a un mecanismo de responsabilidad doble: desde la Secretaría de Transporte, el Estado se reservó la competencia de fijar política y regular el sector, así como de administrar subsidios; el sector privado quedó a cargo de operar el servicio y de introducir mejoras en la calidad y eficiencia, de las que cada concesionario debía rendir cuentas.

A pesar de estos cambios y de la mejora inicial de los servicios, muy pronto surgieron problemas a causa de la debilidad del marco regulatorio. Los concesionarios no pagaban el canon por el uso de la infraestructura y materiales ferroviarios ni cumplían con las multas por infracción a cláusulas de los contratos. Reclamaban asimismo mayor flexibilidad en cuanto a sus obligaciones de inversión y en la posibilidad de aumentar tarifas, en un contexto en el que la cantidad de pasajeros transportados estaba llegando a niveles cercanos a la saturación. A través de los Decretos 543/97 para el transporte de pasajeros y 605/97 para el de cargas, se facultó al entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a renegociar los contratos de los servicios de transporte ferroviario, lo que llevó a un aumento de tarifas, una extensión en los plazos de concesión y a condonar los incumplimientos de las empresas operadoras a cambio de que se realizaran nuevas inversiones (incorporación de material rodante y mejora en las estaciones). En definitiva, se otorgaron a los concesionarios privilegios que les permitieron aumentar sus ingresos pero que finalmente no resultaron en mejoras en el servicio.

El transcurso del tiempo fue mostrando el enorme daño en el sistema ferroviario por la forma en que se administró el sistema de concesiones a operadores del sector privado. La falta de una adecuada regulación y de vocación de control por el Estado, que persistió en periodos posteriores, hizo que los incumplimientos contractuales fueran en aumento con un notorio impacto en las concesiones, como la del Belgrano Cargas –paulatinamente abandonada–, a la par de un desmantelamiento ferroviario que se extendió a todo el país.

# 2 LA DÉCADA QUE PERDIÓ EL TREN

Como consecuencia del estado deficitario en que quedó el sistema ferroviario a fines de los 90, y de los efectos de la crisis económica que estalló en 2001, en 2002 se decretó la emergencia ferroviaria (DNU 2075/02). Aunque la medida debió ser temporaria, marcó el contexto en el cual iba a operar el sector durante toda la década. Como consecuencia, los tres gobiernos posteriores a la sanción del decreto administraron el sistema en este contexto de permanente excepcionalidad. La falta de previsibilidad que caracterizó a toda la década incidió gravemente en la gestión del sistema ferroviario, que ostentó carencias normativas e imprecisiones sobre las respectivas incumbencias estatales y empresariales, con un consecuente debilitamiento del control. Esto impidió que se revirtiera la situación decadente del sector, aun a pesar de la recuperación económica.

## LA HERENCIA DE LOS 90

La AGN realizó auditorías desde que las concesiones fueron otorgadas en los años 90. Ello ha permitido realizar observaciones críticas sobre las condiciones en que se originaron esas concesiones, las debilidades históricas en materia de regulación y control que definieron el negligente rol del Estado en la custodia de su patrimonio y en el destino de los usuarios.

El golpe que terminó sentenciando el esquema de concesiones de los 90 se produjo cuando el país se sumergió en un período de profunda recesión económica, que se profundizó con la salida de la convertibilidad a principios de 2002. La devaluación cambiaria y la contracción de la demanda por la caída de la actividad económica comprometieron la rentabilidad. Ante esta situación, el sector empresario nuevamente reclamó mayor flexibilidad en los requisitos contractuales, mientras aumentaron las deficiencias en los servicios.

El caso del transporte en el AMBA ejemplifica el estado de situación en ese momento. Entre 2000 y 2002, la cantidad de pasajeros cayó un 25,1%, lo que impactó con fuerza en los

ingresos de los concesionarios, que se originaban principalmente en la venta de boletos.

Para entender cómo a pesar del crecimiento económico de la Argentina en los últimos diez años puede ser tan bajo el estándar de los ferrocarriles, es necesario abordar el concepto de “estado de emergencia” bajo el cual han operado los trenes a lo largo de este período.

En 2002, tras la crisis económica argentina producida ante la salida del régimen de convertibilidad, se sancionó la Ley 25.561, que declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. En ese marco, se dictó el Decreto 2075/02 (16/10/02), que declaró en estado de emergencia la prestación de servicios ferroviarios –de superficie y subterráneos– de transporte de pasajeros en el AMBA. Este contexto de emergencia se suponía temporario; sin embargo, es el que persiste actualmente.

Bajo el paraguas de este decreto, se suspendieron todas las obras de inversión para establecerse, a cambio, un programa de emergencia de obras y trabajos indispensables y de prestación del servicio a fin de garantizar su continuidad.

A su vez, se redefinieron las políticas de subsidios, que con el correr de los años se hicieron cada vez más elevados, y se dio marcha atrás con respecto al aumento de tarifas acordado. El Estado asumió el financiamiento y pago de las obras del programa de emergencia por medio de aportes presupuestarios y del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte a través del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER).

Así, la década comienza con la herencia de ese sistema de concesiones en crisis, lo que lleva a que a partir de 2004 se comience una transición hacia un esquema híbrido con responsabilidades difusas distribuidas entre el Estado y los concesionarios, que no resuelve los problemas de la década anterior, sino que los agudiza.

## RESPONSABILIDADES DIFUSAS

A mediados de 2004, el sistema concesionado de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA comenzó a ser insostenible, al menos en alguna de sus partes. La calidad de los viajes era cada vez peor, lo que se ve reflejado en la disminución de la cantidad de trenes que cumplen los horarios programados. Este indicador, conocido como regularidad absoluta global, cayó de 97% en 1998 a un 78,5% en 2007. Por otra parte, la cantidad de trenes en funcionamiento no bastaba para cubrir el crecimiento en la cantidad de pasajeros, por lo que cada tren pasó de transportar un promedio de 450 personas en 2002 a alrededor de 600 en 2008<sup>7</sup>.

A partir de 2004, el Estado rescinde algunos contratos de concesión, el primero de ellos, el de la empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A., concesionaria de la línea San Martín (Decreto 798/04, del 23/06/04). A raíz de ello, el Estado ordena la creación de la Unión de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE S.A), una sociedad anónima ad hoc integrada por TBA, Metrovías y Ferrovías como accionistas. Mientras tanto, los salarios de los empleados de UGOFE eran abonados por el Estado. El sentido de esta acción era el de encontrar una solución inmediata y temporaria para la operación de la línea San Martín mientras se buscaba adjudicar el servicio a un nuevo concesionario, lo que no ocurrió sino 9 años después.

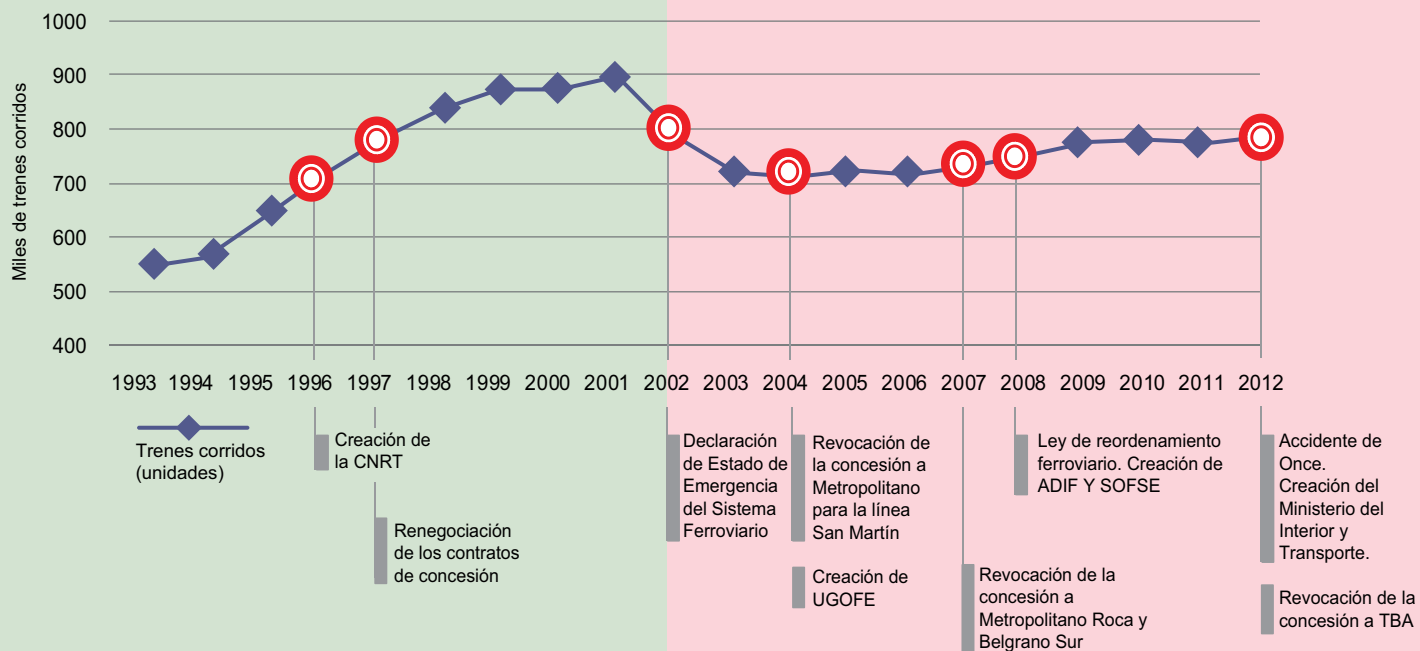
En 2007 se rescindieron los contratos de concesión de la empresa Transportes Metropolitanos General Roca S.A. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A., concesionarias de las líneas Roca y Belgrano Sur respectivamente (Decretos 591/07 y 592/07, ambos del 23/05/07), las cuales quedaron también en manos de la UGOFE para ser operadas transitoriamente.

Conjuntamente con estas rescisiones –decididas después de sucesivos descarrilamientos e incidentes de alto impacto en



7. Datos obtenidos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Los hitos que llevan a la configuración actual del sector ferroviario



la opinión pública—, en febrero de 2008 se sancionó la Ley 26.352 con el objetivo de reordenar la actividad ferroviaria. La Ley creaba dos sociedades del Estado:

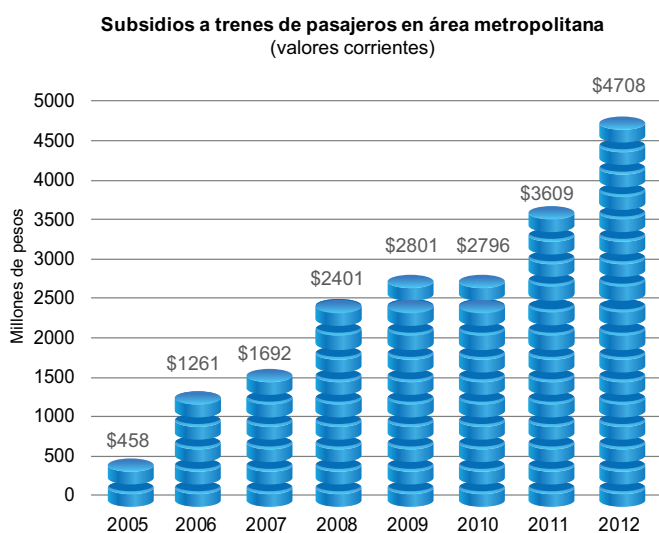
-Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIFSE), facultada para gestionar todo lo relativo a la infraestructura, el patrimonio ferroviario y, al finalizar la concesión, los bienes concesionados a empresas privadas

-Operadora Ferroviaria (SOFSE), responsable de prestar los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros que le fuesen asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

Si bien pareciera que a través de este Decreto el Estado tendría una mayor presencia en el sistema ferroviario, durante los dos años siguientes la SOFSE no desarrolló actividades<sup>8</sup>.

8. Recién en 2013, fuera del período cubierto por las auditorías incluidas en este Informe Sectorial, la SOFSE adquirió mayor relevancia cuando pasó a administrar las líneas no concesionadas del AMBA.

A la par de estos cambios, que en la práctica implicaron una reasignación de líneas ferroviarias entre diversos operadores existentes, el Estado empezó a tener una mayor intervención en el sector, principalmente mediante subsidios y compensaciones tarifarias, que crecieron fuertemente a lo largo del período: de \$457 millones en 2005 a \$4708 millones en 2012<sup>9</sup>.

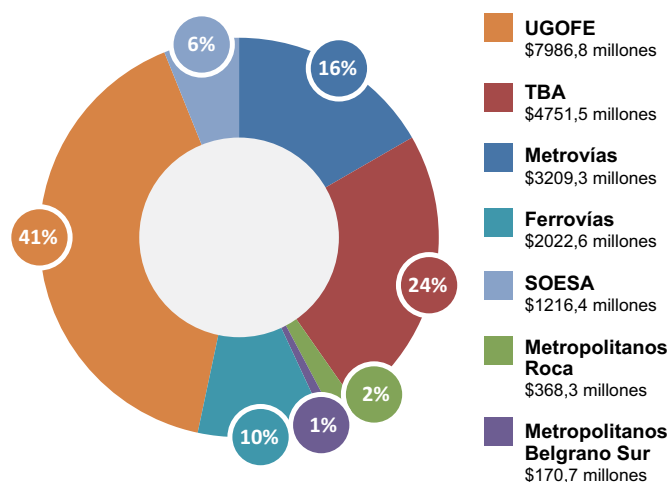


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Transporte

Incluso comparándolos con el crecimiento de los costos salariales del sector, principal destino de las transferencias (76,23%<sup>10</sup>), el aumento en los subsidios fue significativamente mayor. Mientras los salarios al personal del sector transporte se multiplicaron por 4 entre 2005 y 2012<sup>11</sup>, los subsidios a las concesionarias crecieron 9 veces.

Si se analiza cómo se distribuyeron estos recursos entre todos los concesionarios del sector de pasajeros, se puede observar que la que más fondos recibió fue UGOFE, seguidos por TBA, Metrovías y Ferrovías.

**Subsidios 2005-2012**  
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CNRT

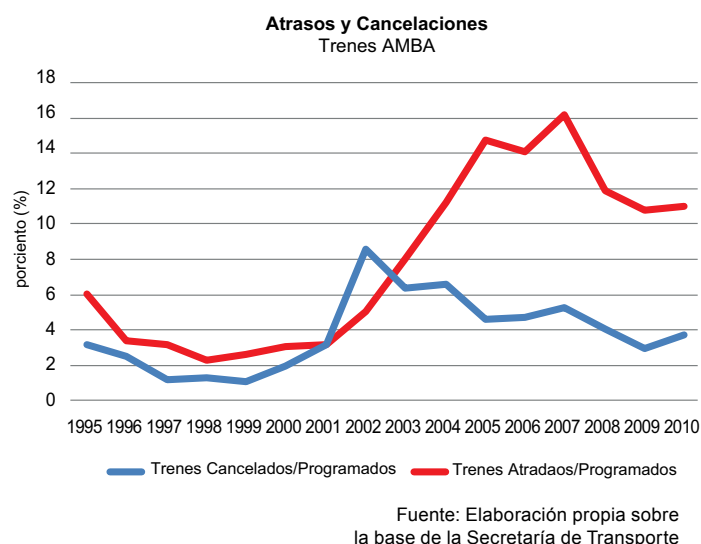
Por su parte, las inversiones directas del Estado en el sector se mantuvieron prácticamente congeladas en el mismo período, incluso en términos nominales. Analizando las erogaciones del programa “Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Ferroviario” de la Administración Nacional, la partida correspondiente a bienes de uso, asimilable a la inversión en el sector, promedió los \$226 millones por año entre 2005 y 2012, y pasó de representar un 17% del gasto de ese programa en 2005 a solo un 3% en 2012.

A la par del incremento en los subsidios y del estancamiento de la inversión, la calidad del servicio disminuyó, como se puede ver si se tiene en cuenta la proporción de unidades canceladas o atrasadas con respecto a las programadas. En los últimos cinco años de la década de los 90 hubo un 1,78% de trenes cancelados y un 3,34% de trenes atrasados, pero entre 2000 y 2010 los servicios cancelados ascendieron al 4,93% y los atrasados al 10,59% respectivamente.

9. Datos obtenidos de la Secretaría de Transporte, Ministerio del Interior y Transporte.

10. Dato obtenido de la Secretaría de Transporte para 2012 sobre el total de subsidios a los operadores ferroviarios del AMBA.

11. Datos obtenidos del INDEC para el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones.



En este estado de situación, con un sistema ferroviario sostenido con gran esfuerzo fiscal y una calidad en la prestación del servicio cada vez más pobre, el 26 de abril de 2006 se anunció un proyecto de construcción de un tren de alta velocidad que uniría las ciudades de Córdoba, Retiro y Buenos Aires. Luego de un proceso de licitación, el 29 de abril de 2008 se firmó el contrato de adjudicación de la obras del Tren de Alta Velocidad con el consorcio francés Veloxia por un presupuesto de U\$S 1320 millones para toda la extensión de la línea. El proyecto fue objeto de varias críticas, que destacaban su alto costo en proporción a la cantidad de personas que se beneficiarían de él, y se desaprobaba la realización de un gasto oneroso, cuando las líneas del AMBA –utilizadas por gran cantidad de pasajeros a diario– necesitaban con urgencia obras de inversión y mantenimiento. En 2009 se

decidió suspender el proyecto indefinidamente por motivos financieros. La política solo quedó en un anuncio cuyas consecuencias no han sido evaluadas.

## UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LA TRAGEDIA DE ONCE

Las acciones que tomó el Estado –la rescisión de algunos contratos, la aplicación de subsidios o el intento de reorganizar el sistema ferroviario– no decantaron en una mejora del sector, más aún, los trenes se operaron en un contexto propicio a accidentes, que se puso de manifiesto en una serie de descarrilamientos y choques y que tuvo su máxima expresión el 22 de febrero de 2012, cuando un tren de la línea Sarmiento sufrió un accidente al llegar a la estación Once de Septiembre, provocando la muerte de 52 personas y más de 700 heridos<sup>12</sup>.

La gravedad de los hechos sacudió al sistema ferroviario e impulsó dos cambios estructurales. Por un lado, el sistema de transporte, antes bajo la jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, pasó a depender del nuevo Ministerio del Interior y Transporte. Por otro lado, se revocó la concesión de TBA por incumplimiento de contrato para las líneas Mitre y Sarmiento, y se la expulsó como accionista de la empresa UGOFÉ. Para la gestión de estas líneas se debió crear la UGOMS (Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento), sociedad anónima compuesta por Ferrovías y Metrovías, que pasaron a estar a cargo del nivel operativo, mientras que el Estado quedó como responsable del pago de los salarios a través de la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios.

12. Ver “Informe Especial Accidentes Ferroviario y las Tragedias de Once, Flores y Zanjitas”, febrero de 2014.





## Trenes de pasajeros

### Área Metropolitana de Buenos Aires

Línea	Operador (año 2002)	Operador (año 2008)	Operador (fines de 2012)	Operador (fines de 2014)
Sarmiento	TBA	TBA	UGOMS***	SOFSE-ADIF
Mitre	TBA	TBA	UGOMS***	Metrovías
San Martín	Metropolitano	UGOFE*	UGOFE	Metrovías
Roca	Metropolitano	UGOFE**	UGOFE	Ferrovías
Belgrano Sur	Metropolitano	UGOFE**	UGOFE	Ferrovías
Belgrano Norte	Ferrovías	Ferrovías	Ferrovías	Ferrovías
Urquiza	Metrovías	Metrovías	Metrovías	Metrovías

\* La concesión a Metropolitano San Martín es revocada el 1 de julio de 2004 (Decreto 798/2004)

\*\* La concesión a Metropolitano Roca y Belgrano Sur es revocada el 22 de mayo de 2007 (Decretos 591/2007 y 592/2007)

\*\*\* La concesión a TBA es revocada el 24 de mayo de 2012 (Decreto 793/2012)

#### Referencias

	Grupo Plaza - Claudio y Mario Cirigliano		Consortio entre Metrovías, Ferrovías y TBA		Emepa SA - Gabriel Benjamín Romero
	Grupo Taselli - Sergio Taselli		Consortio entre Metrovías y Ferrovías		
	SOFSE y ADIF (Sociedades del Estado)		Grupo Roggio - Benito Roggio		

## Trenes de Carga



Línea	Operador (año 2002)	Operador (año 2008)	Operador (fines de 2012)	Operador (fines de 2014)
Sarmiento y tramos de Roca y Mitre	Ferro Expreso Pampeano S.A.	Ferro Expreso Pampeano S.A.	Ferro Expreso Pampeano S.A.	Ferro Expreso Pampeano S.A.
Mitre	Nuevo Central Argentino	Nuevo Central Argentino	Nuevo Central Argentino	Nuevo Central Argentino
Roca	Ferrosur Roca S.A.	Ferrosur Roca S.A.	Ferrosur Roca S.A.	Ferrosur Roca S.A.
San Martín	ALL Central	ALL Central	ALL Central	Belgrano Cargas y Logística S.A.*
Urquiza	ALL Mesopotámica	ALL Mesopotámica	ALL Mesopotámica	Belgrano Cargas y Logística S.A.*
Belgrano	Belgrano Cargas S.A.	Belgrano Cargas S.A.	Belgrano Cargas S.A. (intervención estatal)	Belgrano Cargas y Logística SA

\* La concesión es revocada en junio de 2013

#### Referencias

	Grupo Techint		Sociedad Operadora de Emergencia (SOE SA) - Consortio entre Franco Macri, Benito Roggio, Emepa SA, Gobierno de China, Gremio Unión Ferroviaria, Gremio La Fraternidad, Gremio automotor Camioneros
	Aceitera General Deheza, Banco Francés del Río de la Plata, Asociación de Cooperativas Argentinas, Román Marítima y Corporación Financiera Internacional		SOFSE y ADIF (sociedades del Estado), y Administración General de Puertos
	GP Inverimentos - Paulo Luiz Araujo Basilio		Gremio Unión Ferroviaria y Cooperativa Industrial Laguna Paiva
	Cofesur, Estado Nacional Argentino y personal de Ferrosur Roca		

# 3 EL TRANSPORTE FERROVIARIO BAJO LA LUPA DE LA AGN

La AGN ha auditado prácticamente todas las redes ferroviarias del país, tanto de carga a nivel nacional como de pasajeros en la Capital Federal y zonas de ingreso.

Los informes muestran aquello que los usuarios verifican y padecen cada día, así como también diagnósticos y elementos técnicos sobre el estado de las vías, el material rodante y el servicio. Tienen la virtud de presentar con objetividad una realidad que los usuarios de ferrocarril reconocen como un espejo de sus penurias cotidianas.

En el transporte de pasajeros se evidencia a lo largo de la década una precarización del servicio y una serie de descarrilamientos, choques e incidentes –varios de ellos, con gran cantidad de víctimas fatales–, lo que no puede ser disociado de la falta de mantenimiento por los concesionarios, la escasa inversión y una extrema laxitud de control de las autoridades gubernamentales.

En cuanto al transporte de carga, potencialmente vital para la logística, ha sufrido la pérdida de ramales (que se consumara bajo la consigna “ramal que para, ramal que cierra”), con cada vez menor cobertura nacional. La obligación de los concesionarios de pagar un canon por la operación de las líneas fue prácticamente ignorada, sin que el Estado tomara las medidas adecuadas para cobrarlo.

Se enumeran a continuación algunas conclusiones que surgen de las auditorías realizadas en el transporte ferroviario entre 2002 y 2012.

## DETERIORO E INSEGURIDAD POR FALTA DE MANTENIMIENTO E INVERSIÓN

**De la mano de una extrema laxitud de control estatal, los concesionarios ferroviarios incurrieron en graves incumplimientos en sus obligaciones de mantenimiento a lo largo de la década. Como consecuencia, se deterioraron la infraestructura y el servicio, con un impacto directo en la integridad y seguridad de las personas.**

*Informes: 201/03, 13/04, 14/04, 84/04, 104/04, 144/04, 109/06, 195/08, 23/08, 16/12, 30/13*

En 2002, por solicitud del entonces ministro de la Producción, Aníbal Fernández, la AGN auditó todas las concesiones de transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires.

La resultante serie de informes sobre mantenimiento, seguridad y accesibilidad dejó asentado el estado de los trenes a principio de la década bajo análisis, y abarcó las concesiones del AMBA, Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA), Transportes Metropolitanos San Martín S.A. (TMS), Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB), Transportes Metropolitanos Roca S.A. (TMR), Ferrovías SAC, y Metrovías S.A.

Aquellas auditorías mostraron que todos los concesionarios mencionados incumplían sus obligaciones contractuales de mantenimiento. La AGN constató, en mayor o menor medida, falencias comunes: presentación de planes de mantenimiento fuera de término o incompletos, ausencia de gran parte de las rutinas programadas (la falta de mantenimiento finalmente tornaba necesarias nuevas inversiones), no realización de las reparaciones exigidas por la CNRT, y demoras y deficiente seguimiento de las solicitudes consecuentes.

Los informes advierten sobre el impacto de la deficiente gestión de mantenimiento en la seguridad pública, mencionando entre otras fallas la existencia de pasos a nivel no habilitados o con deficiencias de señalización, la falta de protección

del tercer riel en el caso de las líneas Mitre y Sarmiento, el cierre de accesos en algunas estaciones, que además no tenían suficiente dotación de personal de seguridad.

Al momento de realizarse las auditorías, hacía pocos meses que se había decretado la “emergencia ferroviaria” mediante la cual todas estas concesiones habían quedado sujetas a un régimen más laxo, que tenía en cuenta la crisis económica por la que atravesaba el país en aquel entonces.

Sin embargo, a pesar de que luego el país se recuperó y transitó una sostenida etapa de crecimiento económico, el decreto de emergencia ferroviaria no fue derogado. De hecho, estuvo vigente durante todo el período abarcado por el presente Informe Sectorial, y se mantiene así a la fecha de esta publicación.

El análisis de las sucesivas auditorías de una de las concesiones más deficitarias –aquella en manos de TBA (líneas Sarmiento y Mitre)– muestra cómo el deterioro se fue profundizando debido a la persistente falta de acción con el pasar de los años.

El primer informe sobre las obligaciones de TBA en mantenimiento y seguridad (Resolución AGN 201/03) formó parte de la serie ya mencionada, solicitada por el entonces Ministro de la Producción. Allí la AGN resalta que “*la falta de respuesta técnica a las deficiencias observadas, acelera el proceso de deterioro*” y que “*las deficiencias en el mantenimiento de vías inciden directamente en la seguridad operativa del sistema ferroviario, y en la calidad del servicio*”.

La conclusión general es que “*el Concesionario no cumple con las obligaciones inherentes al mantenimiento del sistema concesionado*”. El informe señala que el propio concesionario reconoce en sus Memorias Anuales el estado de deterioro de los bienes concesionados, y lo justifica por las circunstancias que desembocaron en la declaración de la emergencia ferroviaria. Al respecto, la AGN establece que “*si bien pueden admitirse como un atenuante de su responsabilidad, no deberían aceptarse en una relación directa causa efecto como lo presenta TBA*”.

Cinco años más tarde, un nuevo informe de auditoría sobre la concesión de TBA (Resolución AGN 23/08) muestra que

persisten todas las mismas deficiencias. Tanto es así, que se impone una nueva restricción de velocidad –ya en la auditoría anterior se había bajado a 60 km/hora y a partir de 2005, se pasó a 40 km/hora– como medida preventiva. Es decir que, en lugar de subsanar las deficiencias, se baja la calidad del servicio como única medida para contrarrestar la inseguridad que representa viajar en tren.

Además de todas las observaciones ya realizadas en 2003 con respecto a falencias en el material rodante, vías en mal estado, pasos a nivel no habilitados o inadecuadamente señalizados y falta de protección del tercer riel entre otras, el nuevo informe revela que una gran cantidad de formaciones de la línea Sarmiento cuyo enclavamiento funciona mal, circula con las puertas abiertas. “*Cada una de estas situaciones*”, dice el informe, “*constituyen riesgos que atentan directamente contra la seguridad de los usuarios del servicio, y de aquellos que, de algún modo, toman contacto con el sistema*”.

El informe de 2008 concluye que “*a juzgar por el deficitario estado general de conservación que presenta el sistema, la gestión del Concesionario puede caracterizarse como ineficaz, dado que no se observa para el mantenimiento una respuesta técnica acorde al estado en que se encuentran los bienes concesionados*”.

La tercera y última auditoría sobre TBA fue aprobada en 2012. El informe de la Resolución AGN 16/12 reitera nuevamente las mismas falencias de los años anteriores, sin que se observen mejoras, y califica el estado de la infraestructura de vía como presentando un “alto grado de deterioro”. Afirma que el estado de las vías, junto con las falencias en el material rodante explica el 50% de los descarrilamientos denunciados en la Línea Sarmiento en 2008 y el 61% de los denunciados en 2009. Mientras que, para la Línea Mitre, las estadísticas fueron de 93% y 91% respectivamente.

La lectura de los tres informes de auditoría permite realizar un análisis de la gestión de TBA al frente de las líneas Mitre y Sarmiento durante la década, demostrando que en ningún momento se modificó la conducta de incumplimiento del concesionario. El Estado –como se analiza más adelante– no hizo efectiva ninguna sanción en su contra, ni ejerció adecuado control o seguimiento, ni tampoco rescindió el

contrato sino hasta que ocurrió la Tragedia de Once<sup>13</sup>.

A pesar de que TBA mostró persistentemente una gestión ineficaz, su contrato fue, de manera inexplicable, uno de los que más tiempo sobrevivió. El contrato del consorcio Metropolitano para la línea San Martín había sido rescindido en 2004; y los de las líneas Roca y Belgrano Sur, en 2007.

En todos los casos, por incumplimiento de contrato. Llama la atención que para la operación de estas líneas rescindidas, la Secretaría de Transporte propició la formación de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), en la cual participaron varios operadores, incluyendo a TBA. Es decir, que sus incumplimientos no solo no impidieron la explotación de las líneas Mitre y Sarmiento, sino que además le fueron otorgadas nuevas líneas desde 2005 (hasta su expulsión de la UGOFE en 2012, luego de la Tragedia de Once).

En transporte de carga –a pesar de que no fue alcanzado por el decreto de emergencia ferroviaria–, la AGN también detectó serios incumplimientos de los concesionarios en materia de mantenimiento y seguridad, así como un Estado complaciente que inició procesos de renegociación de contratos sin terminar de hacer efectiva ninguna sanción.

El caso que mejor refleja la inoperancia es el del concesionario América Latina Logística (ALL), que incumplió buena parte de las cláusulas de su contrato a lo largo de la década bajo análisis, a pesar de lo cual operó las líneas San Martín Cargas y Urquiza Cargas hasta 2013.

Ya el informe aprobado en 2006 sobre la concesión de ALL Central determinaba que *“los desvíos al programa de inversiones han sido permanentes y muy significativos”* y que *“la gestión de mantenimiento de la infraestructura de vía es extremadamente deficitaria”*.

La última auditoría antes de la rescisión, la de la Resolución AGN 30/13, muestra que los graves incumplimientos persistían siete años después:

- ALL Central había ejecutado solo 9,75% del plan de inversiones comprometido en el contrato de concesión.
- En lo que hace a infraestructura de vía, de 935 km de reparación pesada propuestos, ejecutó 17% en forma parcial y 0% de la reparación liviana previstos en el contrato.
- En material rodante, solo cumplió la meta de incorporación de locomotoras, no así las de reconstrucción de locomotoras, incorporación de vagones, bogies, contenedores, material tractivo y tráiler portacontenedores.
- No presentó en término sus programas de mantenimiento ni cumplió con los trabajos, ocasionando un alto deterioro de los bienes concesionados, y se comprobó la sucesión de descarrilamientos debidos a tales deficiencias. En 2011 hubo 114 descarrilamientos, contra 92 de 2010, 106 de 2009, 91 de 2008, 51 de 2007.
- Los pasos a nivel presentan falencias de seguridad, por ineficacia tanto del concesionario como de las autoridades viales a cargo de su mantenimiento: de los 1055 pasos a nivel de toda la red, 937 solo tienen señalización pasiva –sin dispositivos de luces, barreras ni alarma–, 11 cuentan con barrera manual y solo hay 37 barreras automáticas y 5 con señalización fonoluminosa. En 2008, el sistema debió sumar 150 barreras automáticas pero solo se instalaron 20 en forma completa y otras 20 en forma parcial.
- El material rodante contaba con un mínimo y deficiente mantenimiento, al punto que un 30% del total de la flota dada en concesión está sin posibilidades de uso por el deficiente mantenimiento; en materia de locomotoras, de las 143 entregadas solo funcionan 70.

Otro caso que repite patrones de incumplimientos graves en materia de mantenimiento e inversión es el del “Belgrano Cargas” (Resolución AGN 96/11) respecto del concesionario Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA).

13. El “Informe Especial sobre Accidentes Ferroviarios y las Tragedias de Once, Flores y Zanjitas” brinda mayor detalle sobre la relación entre los incumplimientos en materia de mantenimiento informados por la AGN y la existencia de un contexto propicio a accidentes.

En cuanto al mantenimiento en infraestructura de vías y obras, no se registró la presentación de los correspondientes programas de mantenimiento. Las inspecciones realizadas tanto por la AGN como por la CNRT durante el período analizado revelan una deficitaria gestión del operador, se advierten fallas estructurales y un muy bajo grado de cumplimiento.

Sobre el material rodante, se observa que el operador no presenta regularmente los programas de mantenimiento, y las intervenciones de SOESA no alcanzan la profundidad requerida. En inspecciones se detectaron falencias en lo atinente a la seguridad; la falta de cuidado del material rodante fue causa de accidentes: se denunciaron 159 descarrilamientos, de los cuales el 23% se debió a fallas en el material tractivo y rodante.

El análisis de los informes de la AGN sobre los contratos de concesión, tanto en transporte ferroviario de pasajeros como de carga muestra que el incumplimiento fue la norma en el sector durante toda la década, con efectos sobre el mantenimiento y la seguridad a la vista. El “Informe Especial sobre Accidentes Ferroviarios y las Tragedias de Once, Flores y Zanjitas” –anexo a este Informe Sectorial– abunda en detalle sobre este tema, mostrando cómo de la mano de operadores incumplidores y sin efectivo control estatal, se generó un contexto propicio a accidentes.

## INCUMPLIMIENTO CRÓNICO EN EL PAGO DEL CANON

**Los concesionarios del sector de transporte de cargas incumplieron sistemáticamente el pago del canon de explotación. Aunque era causal de rescisión, el Estado no hizo efectivas las sanciones correspondientes sino que renegoció contratos o dilató el proceso de revisión, permitiendo la continuidad de las empresas en falta y la acumulación de deuda al Estado.**

*Informes AGN: 109/06, 30/13, 111/05, 195/08*

Las auditorías realizadas en la última década en el sector de transporte de cargas demuestran que existió un alto grado de incumplimiento en el pago del canon de explotación, es decir, la suma de dinero que las empresas deben abonar al Estado como retribución por la concesión otorgada.

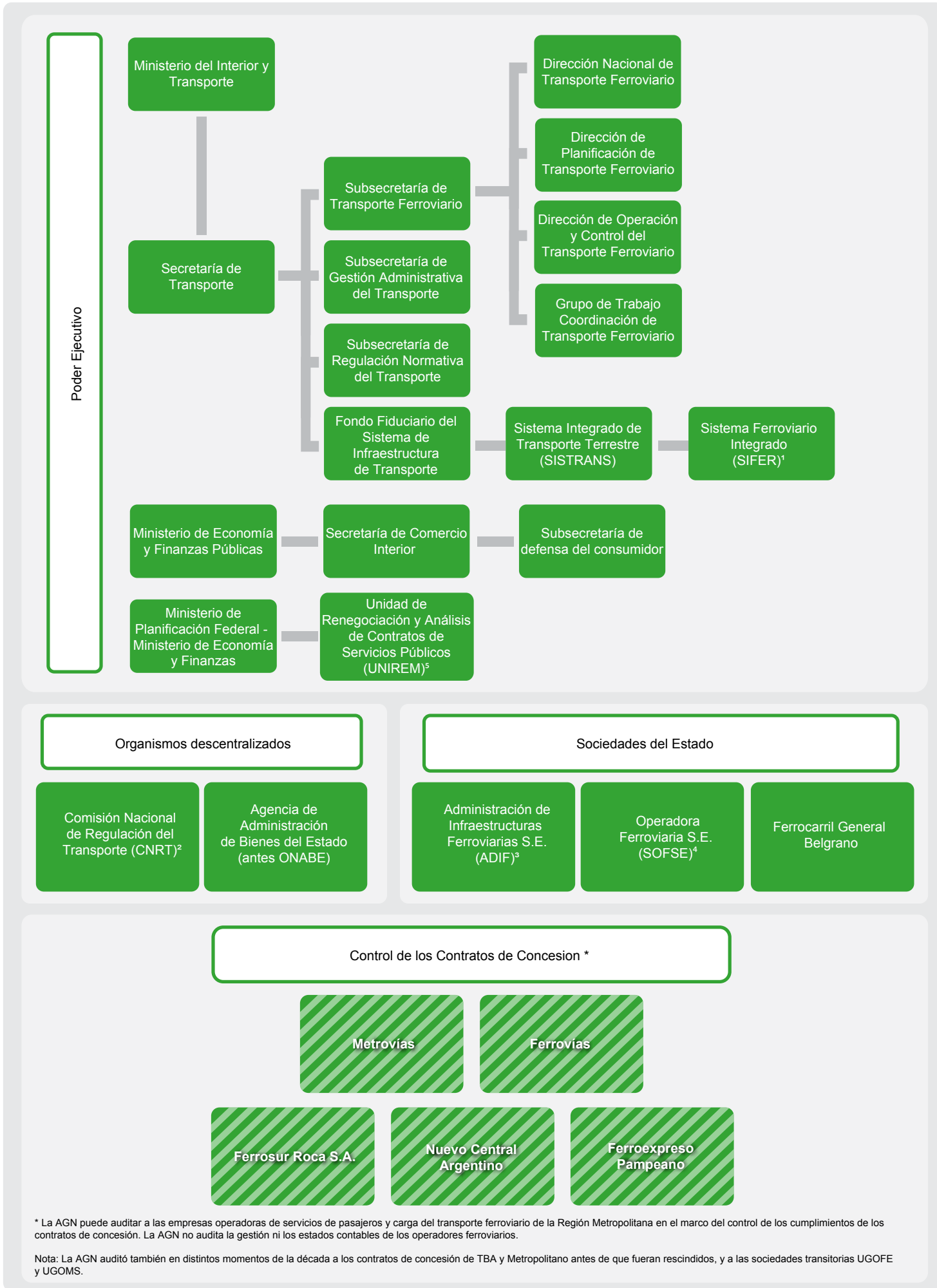
Los pliegos de bases y condiciones establecen como causal de rescisión la falta de pago de seis mensualidades acumuladas. No obstante, al momento de realizarse las auditorías, los concesionarios presentaban importantes atrasos, algunos ya no de meses sino de años.

El caso más rotundo es el de la empresa América Latina Logística (ALL), concesionaria de las líneas San Martín Cargas (ALL Central) y Urquiza Cargas (ALL Mesopotamia) entre 1997 y 2013.

La AGN ya observaba en el informe de la Resolución AGN 109/06 que el canon de la concesión de ALL Central se encontraba “*en situación de extrema irregularidad*” debido a la falta de definiciones del Estado y a la falta de pago en que incurría la empresa. Se recomendó a la Secretaría de Transporte tomar nota de que las contravenciones facultaban la rescisión del contrato.

Sin embargo, siete años más tarde, ALL continuaba operando la línea San Martín Cargas, y un nuevo informe (Resolución

**Bajo control de la AGN (a diciembre de 2012)**



\* La AGN puede auditar a las empresas operadoras de servicios de pasajeros y carga del transporte ferroviario de la Región Metropolitana en el marco del control de los cumplimientos de los contratos de concesión. La AGN no audita la gestión ni los estados contables de los operadores ferroviarios.

Nota: La AGN auditó también en distintos momentos de la década a los contratos de concesión de TBA y Metropolitano antes de que fueran rescindidos, y a las sociedades transitorias UGOFE y UGOMS.



**1. Sistema Ferroviario Integrado (SIFER):** Dentro del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte, que se nutre principalmente con ingresos provenientes de la tasa al gasoil, se encuentran el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y el SIFER. Este último se encarga organizar las asignaciones de fondos destinadas a las inversiones en infraestructura de la red ferroviaria argentina, incluyendo el Área Metropolitana de Buenos Aires.

**2. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT):** organismo descentralizado que controla y fiscaliza el transporte terrestre de jurisdicción nacional. Tiene competencia en el transporte automotor de pasajeros, los trenes de la Región Metropolitana, los trenes de pasajeros de larga distancia, el transporte automotor y ferroviario de cargas y la Estación Terminal de ómnibus de Retiro

**3. Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF):** Sociedad del Estado creada en febrero de 2008 por Ley Nacional N° 26352 encargada de la administración de la infraestructura ferroviaria argentina. Posteriormente, a través de Decreto 752/2008, la ADIF se hizo cargo de los bienes ferroviarios que le fueron transferidos por el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE).

**4. Operadora Ferroviaria (SOFSE):** Sociedad del Estado, creada por Ley Nacional N° 26352, se encarga de la prestación de los servicios de transporte ferroviario que le sean asignados, tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

**5. Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN):** Fue creada en julio de 2003 bajo el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objetivo de llevar a cabo la renegociación con las Empresas Prestatarias de Servicios Públicos, en las que se incluyen los concesionarios de los ferrocarriles argentinos. Es esta Unidad la que se encarga de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, suscribir acuerdos integrales o parciales con las empresas concesionarias y licenciatarias de servicios públicos, elevar proyectos normativos referidos a posibles adecuaciones transitorias de precios o cláusulas contractuales, y efectuar todas las recomendaciones necesarias vinculadas a los contratos de obras y servicios públicos (Decreto 311/2003).

---

## Fuera del control de la AGN (a diciembre de 2012)

---

Sindicatos del  
transporte ferroviario

Empresas privadas  
que prestan servicios  
a las operadoras  
ferroviarias



AGN 30/13) reveló que la violación contractual sobre el pago del canon persistía. De hecho, en el período auditado, ALL no había pagado un solo peso del monto devengado en concepto de canon.

La CNRT intimó al concesionario a la regularización, pero sin embargo hizo caso omiso del hecho de que la falta habilitaba la rescisión del contrato.

Como consecuencia de años de incumplimientos, y de una renegociación sin fin, a la fecha de cierre de las tareas de campo del último informe (31 de octubre de 2012), ALL Central adeudaba al Estado un total \$237.486.157,65 en concepto de canon contractual.

El concesionario –entre otras irregularidades– nunca depositó a favor del sistema de seguridad social (ANSES) el 30% del canon como exige la Ley 23.696.

En el caso de la concesión ferroviaria mesopotámica, también a cargo de ALL, el informe de la Resolución AGN 195/08 ofrece similares conclusiones. Allí se informa que la última vez que el concesionario cumplió con la obligación fue en 1996. Luego, ALL dejó de pagar el canon. El incumplimiento era de tal magnitud que superaba holgadamente los supuestos establecidos en el pliego, habilitando al concedente a rescindir el contrato.

La extensión del proceso de renegociación, los reiterados incumplimientos del concesionario y la falta de decisión de la autoridad administrativa provocaron perjuicios al patrimonio del Estado Nacional. Además del no pago del canon, las auditorías revelan muchos otros graves incumplimientos, con su secuela de un detrimento notorio del material, la infraestructura y el servicio.

Las observaciones del informe de auditoría sobre Ferroexpreso Pampeano S.A. demuestran que si bien la situación de ALL era la más extrema, la falta de pago del canon y la tolerancia del Estado Nacional al respecto fue habitual en el período analizado. En la observación 4.1.1 del informe aprobado por la Resolución AGN 111/05 se lee: “*El concesionario no cumple con el pago mensual del canon (...) registrando atrasos*

*que superan ampliamente las 6 mensualidades acumuladas, situación que faculta al Concedente a rescindir el Contrato de Concesión (Art. 31.12.7 del Pliego) por culpa del Concesionario, con pérdida de la garantía de Cumplimiento de Contrato”.*



## SANCIONES NO APLICADAS Y DEFICIENCIAS DEL CONTROL ESTATAL

**El Estado ejerció un poder sancionatorio débil con respecto a los incumplimientos contractuales de los concesionarios. Las multas solo se hicieron efectivas en los casos de rescisión, decisión impulsada mayormente por incidentes de altísimo impacto en la opinión pública.**

*Informes: 201/03, 13/04, 14/04, 84/04, 104/04, 144/04, 109/06, 195/08, 23/08, 16/12, 30/13*

El decreto 2075/02, que declaró el estado de emergencia en el sector de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA (ver página 18), preveía la creación de un esquema propio de sanciones para los concesionarios que nunca fue implementado en el período.

En los informes sobre mantenimiento y seguridad de las líneas de pasajeros que se realizaron entre 2003 y 2004, la AGN observó que la demora de la Secretaría de Transporte en elaborar y publicar la reglamentación impidió que se aplicaran sanciones ante nuevos incumplimientos. El llamado de atención fue reiterado por la AGN en 2008, en una nueva auditoría a TBA: “*(...) habiendo transcurrido más de cuatro años y medio, la Secretaría de Transporte no ha dado cumplimiento a la elaboración y puesta en vigencia de un nuevo Reglamento General de Penalidades para regir durante la Emergencia Ferroviaria declarada por el Decreto 2075/02”.*

Más allá de este vacío, el Decreto 2075/02 no suspendió las obligaciones de los concesionarios en materia de mantenimiento, por lo que la CNRT continuó realizando recomendaciones a la Secretaría de Transporte sobre sanciones

a aplicar en esta materia. Sin embargo, como todavía queda demostrado en las observaciones de auditoría del último informe sobre TBA (Resolución AGN 16/12), dichas solicitudes fueron desatendidas. En el capítulo de penalidades se explica que *“fueron remitidos desde la CNRT a la Secretaría de Transporte 53 expedientes conteniendo los incumplimientos detectados en el año 2007, de los cuales 15 corresponden a TBA”* y que a la fecha del informe la actuación estaba *“paralizada”*. A continuación, la AGN observa que *“lo expuesto deja de manifiesto la demora en que incurre la Autoridad de Aplicación para definir la aplicación de penalidades derivadas de los incumplimientos detectados y elevados por el Órgano de Control como consecuencia de su acción fiscalizadora”*.

En 2008, y de alguna manera en consonancia con lo planteado por la AGN en sus informes, la CNRT dictó la Resolución 1770/08, vinculada con la seguridad operativa en el transporte ferroviario, en la que definió la forma y periodicidad de presentación de programas de mantenimiento, y comenzó a realizarles un seguimiento y control, y a aplicar sanciones en forma directa.

Este mecanismo permitió dotar de mayor precisión al control de las obligaciones de mantenimiento y seguridad de los concesionarios<sup>14</sup>, a pesar de lo cual los resultados fueron los mismos: las sanciones en la práctica no fueron aplicadas; la CNRT notificaba las sanciones al concesionario, quien las recurría ante la Secretaría de Transporte, que a su vez –y en algunos casos tras un lapso prolongado– las remitía a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), para que formasen parte de un prolongado proceso de renegociación.

En el transporte de cargas, ámbito excluido del decreto de emergencia ferroviaria, también se evidencia una actitud extremadamente permisiva de las autoridades frente a inobservancias en materia de mantenimiento y seguridad.

El caso más evidente es el de ALL Central, que además demuestra que los incumplimientos venían de larga data –el concesionario fue auditado desde mediados de los años 90, cuando estaba bajo control de otro grupo empresario.

Entre los años 2004 y 2011, la CNRT dictó 71 resoluciones

Central que sumaron \$24,8 millones de pesos y representaron en su conjunto un 95,5% de la Garantía del Contrato de Concesión, según se detalla en el informe aprobado en 2013 por la Resolución AGN 30/13:

- \$3.717.000 por incumplimientos en todos los rubros del ítem Inversiones (todos calificados “muy grave”).
- \$9.928.400 por incumplimientos en Mantenimiento y Seguridad Operativa (la mayoría calificados “muy grave”).
- \$9.812.205 por incumplimientos de las obligaciones de índole patrimonial (la mayoría calificados “muy grave”).

La AGN observó que los recursos presentados por el concesionario no eran resueltos con la celeridad necesaria y, por otra parte, que los montos de penalización para incumplimientos calificados con el mayor índice de gravedad no guardaban proporción con la conducta sancionada, ni con el máximo permitido contractualmente. Tal como había hecho en el informe anterior de 2006, la AGN advierte nuevamente que *“los incumplimientos contractuales de ALL Central encuadran en varias causales de rescisión previstas contractualmente”*.

Desde el comienzo del sistema de concesiones en los años 90, el Estado ha sido muy débil frente al capital privado desde el comienzo del sistema de concesiones en los años 90. Su actitud se hizo evidente no solo en la falta de aplicación de multas sino en la forma en que sistemáticamente renovó contratos o mantuvo vigente prolongados procesos de renegociación con empresas que habían incurrido en múltiples y repetidos incumplimientos contractuales.

La cantidad de inobservancias de concesionarios registradas por los informes de la AGN es abrumadora. El Poder Ejecutivo, sin embargo, ha hecho caso omiso de las reiteradas alertas, reaccionando tarde en todos los casos, por lo general luego de accidentes o tragedias, o grandes manifestaciones ciudadanas.

14. A partir de la Resolución CNRT 1770/08, los incumplimientos con sanciones firmes, los planes de mantenimiento y las medidas concretas a realizar quedaron debidamente documentados, facilitando la tarea de auditoría y control.



Concesionario	Rescisión	Hecho desencadenante	Informes de la AGN desatendidos
Transportes Metropolitanos San Martín (TMS)	Junio de 2004	Tras sucesivos incidentes en los que los pasajeros se caen de los trenes, un juez suspende el servicio.	Resolución AGN 13/04
Transportes Metropolitanos Roca (TMR) y Transportes Metropolitanos Belgrano (TMB)	Mayo de 2007	Una semana antes había habido una violenta pueblada en la estación de Constitución luego de que una sorpresiva huelga de maquinistas impidiera la prestación del servicio	Resoluciones AGN 64/03 y 14/04
ALL Central - Línea San Martín Cargas, y ALL Mesopotamia - Línea Urquiza Cargas	Junio de 2013	La Tragedia de Zanjitas, en San Luis, pone al concesionario en el centro de la opinión pública; y la Tragedia de Once, si bien no tuvo nada que ver con ALL, provocó una reacción contra todos los concesionarios con antecedentes de incidentes.	Resoluciones AGN 109/06, 195/08 y 30/13
Trenes de Buenos Aires (TBA) – líneas Mitre y Sarmiento	Mayo de 2012	Tragedia de Flores y Tragedia de Once	Resoluciones AGN 201/03, 23/08 y 16 /12



En transporte de pasajeros, el caso de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) es una muestra de incumplimiento desde su creación. Cuando a mediados del 2004 el sistema concesionado de transportes ferroviarios en el AMBA se acercaba al colapso, se rescindió el contrato de concesión de la empresa Transportes Metropolitanos San Martín S.A., concesionaria de la línea San Martín, debido a sus graves incumplimientos contractuales<sup>15</sup>. Asimismo, en 2007 se rescindieron los Contratos de Concesión de la empresa Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. respectivamente, concesionarias de las líneas Roca y Belgrano Sur, por la misma razón<sup>16</sup>.

A fin de mantener en funcionamiento el servicio, las líneas pasaron a estar operadas por la UGOFE, compuesta por el resto de las empresas concesionarias de la Red Metropolitana, es decir, Metrovías, Ferrovías y TBA.

Estos contratos administrativos se celebraron indefectiblemente bajo el nuevo marco de emergencia<sup>17</sup>. La excepcionalidad de la situación permitió que, durante varios años, no existieran los plazos. Los acuerdos definieron que “El operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes”, configurándose de este modo un plazo indeterminado para la prestación.

En este marco, previsiones contractuales pensadas para atender una circunstancia extraordinaria pasaron a regular lo que en la práctica se había tornado habitual y ordinario, debilitando las posibilidades de control. El corolario observado por los informes de la AGN es un manejo acotado del riesgo empresario, por indemnidad a favor del operador, ausencia completa de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados.

Por todo lo expuesto, la AGN ha recomendado con insistencia:

- 1) Requerir a los concesionarios el máximo detalle en los informes anuales de inversión, con expresa mención de las unidades comprometidas y ejecutadas en

el período y de los porcentajes de avance acumulados para cada uno de los rubros.

- 2) Exigir a los concesionarios que implementen los programas de mantenimiento de infraestructura, material rodante y señalamiento, a fin de evitar mayores deterioros del sistema concesionado. Instar al cumplimiento de los ciclos de mantenimiento previstos contractualmente para las locomotoras.
- 3) Exigir al concesionario el pago de las multas y sanciones, debiendo la Autoridad de Aplicación agilizar la culminación de los procesos pendientes.

Desde una óptica amplia, podría sostenerse que la ausencia de vocación para controlar a los concesionarios es una muestra más del fracaso del modelo de concesión de los ferrocarriles al sector privado.

## □ AUMENTO EXPONENCIAL DE SUBSIDIOS SIN MEJORA EN LOS SERVICIOS

**El subsidio estatal al sector ferroviario creció exponencialmente sin una contrapartida en la mejora del servicio. En el transporte de pasajeros las transferencias del Estado a los concesionarios pasaron de ser una fuente de ingresos minoritaria a ser su principal sustento.**

*Informes: 82/06, 208/08, 206/09, 471/10, 16/12, 167/12*

En la década analizada, los subsidios –o compensaciones de costos de explotación en el caso de las UGOFE– adquirieron un carácter de condición imprescindible para la continuidad del servicio ferroviario en el AMBA. Tanto es así que los concesionarios los seguían percibiendo aun cuando no cumplieran con las condiciones fijadas por el Estado para su cobro. Así lo demuestran los informes de la AGN que auditaron los controles ejercidos por la Secretaría

15. Decreto 798/04, del 23/06/04.

16. Decretos 591/07 y 592/07, ambos del 23/05/07.

17. Hace referencia a de los Acuerdos de Operación de Emergencias para estos Grupos de Servicios: N° 4, N° 5 y N° 7.

de Transporte sobre la asignación de fondos del Sistema de Ferroviario Integrado (SIFER), que cuenta entre sus beneficiarios a los concesionarios de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA.

En el informe de la Resolución AGN 82/06 se observa que del análisis de la documentación remitida por la Secretaría de Transporte *“no surgen evidencias que permitan inferir, en primer lugar, el procedimiento seguido para la constatación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos. En segundo término, tampoco se ha podido verificar la existencia de documentación respaldatoria que acredite su cumplimiento como instancia previa al ordenamiento del pago”*.

Según el informe, hay evidencia de incumplimientos que habilitan al Estado a suspender el pago del subsidio, como muchos de los que la AGN señaló en los informes sobre mantenimiento y seguridad de 2003 y 2004.

A pesar de esto, todos los concesionarios percibieron los montos comprometidos, y en ningún momento la Secretaría de Transporte ejerció su derecho a suspender la efectivización de los depósitos en las cuentas de los incumplidores, ni siquiera –como señala el informe– en los casos de Metropolitano y TBA, que presentaban graves irregularidades contractuales.

El informe posterior sobre el SIFER (Resolución AGN 208/08), que realiza un seguimiento de la actuación, observa una situación análoga a la auditoría anterior, “lo que permite concluir; *“más allá de la falta de implementación de acción correctiva alguna, que las condiciones para el acceso y mantenimiento de los beneficios no constituyen más que expresiones formales, cuyo incumplimiento no genera consecuencia alguna para el beneficiario”*.

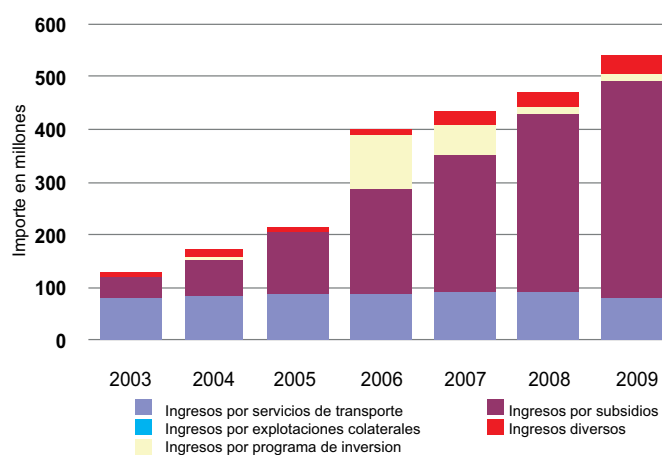
Mientras que las auditorías del SIFER muestran el marco general en el manejo de los subsidios durante la década, su aplicación en particular fue analizada por la AGN en TBA y Ferrovías cuando auditó los controles realizados por la Secretaría de Transporte y la CNRT en el marco del proceso de redeterminación de los subsidios establecidos contractualmente.

El informe de la Resolución AGN 16/12 relativo a la concesión de TBA describe un muy elevado crecimiento de los subsidios de explotación –un 145% entre 2006 y 2010–, mientras que a la vez da evidencia de un alto grado de deterioro de vías, material rodante y tractivo, por los incumplimientos del concesionario en materia de mantenimiento.

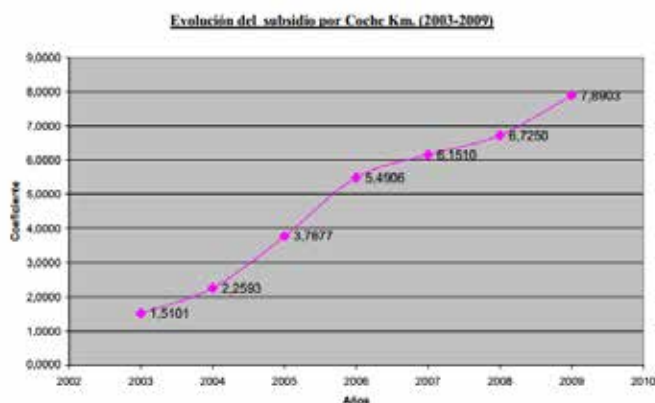
La falta de correlato entre los aportes transferidos por la Secretaría de Transporte y la prestación del servicio no pudo ser corregida debido a la ausencia de evaluaciones adecuadas sobre el objetivo y destino de los fondos. Estas *“debilidades en los controles”* sobre el proceso de determinación de subsidios fueron señaladas por la AGN en el punto 4.2.1, donde se advierte que los informes técnicos de la CNRT *“sólo contemplan la verificación de los cálculos aritméticos, sin expedirse con relación a la procedencia de los reclamos y si los mismos resultan razonables en función del nivel de actividad que presenta la explotación”*.

Como consecuencia de los mayores aportes del Estado, a lo largo de los últimos diez años, el subsidio ha invertido progresivamente su rol original como complemento de los ingresos por boletos, para pasar a ser el principal sustento de una red ferroviaria mal mantenida por los concesionarios. En el caso de TBA, por ejemplo, mientras que en 2003 el subsidio representaba cerca de 33% de sus ingresos, en el 2009 había escalado a más de 75%.

**Evolución de la participación rotativa por tipo de ingreso**  
(en valores históricos)







Debe advertirse que la demora de la Secretaría de Transporte en resolver reclamos de redeterminación del subsidio del concesionario generó intereses que podrían haberse evitado. Esas demoras fueron de 90 a 319 días (el plazo máximo contractual para la resolución es de 30 días) y generaron intereses por \$59,3 millones en 7 reclamos.

Similares conclusiones se obtienen del informe sobre controles en la redeterminación de subsidios a Ferrovías (Resolución AGN 167/12), donde se observa un fuerte aumento del subsidio de explotación mensual –445,13% entre 2003 y 2011– y una creciente importancia relativa de este ingreso versus el percibido por la venta de pasajes. A fines de 2011, el subsidio representaba, de hecho, 83,82% del total de los ingresos del concesionario. De modo análogo a lo sucedido en TBA, también aquí hubo costos adicionales debidos a las demoras de la Secretaría de Transporte en la solución de reclamos. En este caso, en concepto de retroactivos e intereses, se pagó una suma cercana a los \$292 millones. Finalmente, el informe alude a una serie de debilidades en los controles llevados a cabo en el proceso de redeterminación de subsidios por las áreas técnicas y de asesoría de la CNRT y la Secretaría de Transporte. La crítica apunta al mero control aritmético que realizan las autoridades sobre los reclamos de mayores costos, en lugar de evaluar si esos reclamos son procedentes y si resultan razonables dado el nivel de actividad que presenta la explotación.

Todas estas observaciones van en el sentido de mostrar que a pesar de haber realizado grandes erogaciones en concepto de

subsidios durante el período, el Estado no realizó ningún tipo de análisis racional sobre su impacto en términos de objetivos de prestación del servicio ferroviario.

### FALTA DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOBRE EL DESTINO DE FONDOS ESTATALES

**Los fondos públicos para inversiones fueron canalizados a través de los concesionarios, que no garantizaron el cumplimiento de principios de la administración pública para compras y contrataciones. Por otro lado, el Estado realizó la compra directa de material rodante y tractivo, en muchos casos obsoleto. Ambas formas de proceder obstaculizaron la mejora del servicio e impidieron el uso transparente, eficiente y eficaz de los fondos públicos involucrados.**

*Informes: 50/07, 58/07, 206/09, 172/09, 237/10, 16/12, 203/12*

En las dos vías utilizadas por el Estado para realizar inversiones en el período, se observa falta de transparencia y control sobre el destino de fondos:

1. Inversiones financiadas con fondos públicos y contratadas a través de los concesionarios.
2. Compra de material ferroviario a través de acuerdos bilaterales con España y Portugal.

#### 1. *Inversiones con fondos públicos canalizadas a través de los concesionarios*

Siguiendo la distribución de competencias que establecían los contratos de concesión –la que se vio profundizada con el dictado de los Decretos 2075/02 y 1683/05–, las inversiones ferroviarias fueron financiadas por el Estado y contratadas por los concesionarios u operadores.

Sin embargo, los procedimientos mediante los cuales se realizaban estas contrataciones (Resoluciones MP 115/02 y ST 187/06) no garantizaron los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que rigen en materia de contrataciones públicas y que hubieran resultado aplicables en virtud de la naturaleza de los fondos involucrados.

Esta observación se reitera en varios informes de la AGN, incluyendo los referidos a UGOFE (Resoluciones AGN 58/07 y 237/10), al Belgrano Cargas (Resolución 96/11), y a los controles sobre subsidios otorgados por partidas presupuestarias a los concesionarios para la ejecución de obras (Resolución AGN 206/09).

El ejemplo más notable de las consecuencias de manejar los fondos públicos con normas del sector privado es el proyecto para la fabricación y construcción de 25 formaciones con coches de doble piso para la línea Sarmiento, por entonces concedida a la empresa TBA (Resolución AGN 16/12, Obs. 4.2.4.1.2).

Para la realización de esta contratación, que a valores de 2008 superaba los \$1.000.000.000, no se realizó una licitación pública como habría hecho la Administración Pública, sino un concurso de precios en el que participaron tres oferentes. La empresa que resultó ganadora, Emprendimientos Ferroviarios S.A. (EMFER), tenía una estrecha relación societaria con TBA.

Por otra parte, el prototipo de las formaciones de doble piso fue desarrollado por TBA-EMFER con anterioridad al concurso, financiado con fondos públicos y sin que consten en el expediente los actos necesariamente requeridos para la contratación de una obra, la que fue iniciada y ejecutada casi en su totalidad en forma previa a su aprobación mediante Resolución ST 397/06.

## **2. Acuerdos bilaterales con España y Portugal para la compra de material ferroviario**

Quizás el mayor caso de falta de transparencia y gestión ineficaz en el período sea el que describe el informe de la

Resolución AGN 203/12, que analizó la operación de compra de material rodante para el transporte de pasajeros realizado en virtud de los Acuerdos Marco de Cooperación con España y Portugal.

En julio de 2004 se firmó el primer acuerdo marco con la empresa española estatal RENFE. Ese mismo año se celebró uno análogo con Caminhos de Ferro Portugueses. En ambos casos esto se hizo sin la intervención previa del Servicio Jurídico como lo establecen las normas de sana administración. A partir de entonces se celebraron convenios para concretar los contratos de compraventa:

- en diciembre de 2005, entre el Ministerio de Planificación e Infraestructura y la sociedad estatal Expansión Exterior S.A. de España, por material de RENFE por un monto de casi €8,5 millones;

- en abril de 2006, entre las mismas partes, por material de RENFE y de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), en este caso por algo más de €24 millones; y

- en febrero de 2008 –luego de un nuevo acuerdo marco entre la Secretaría de Transporte y RENFE con extensión hasta 2010, que elevó el tope de compras a €120,3 millones–, con un primer contrato complementario por €41 millones, un segundo con ST-FEVE por €23 millones y una adenda al primer contrato, firmada en junio de 2010, para rehabilitar 7 locomotoras diesel eléctricas serie S319 reduciendo el monto previsto para esas máquinas en el primer contrato en un 31%. Según lo estipulado, la Secretaría de Transporte quedó a cargo de la aplicación de los acuerdos.

La auditoría destacó en primera instancia la inexistencia de análisis económicos, técnicos y comerciales que avalaran la razonabilidad de las adquisiciones, con graves consecuencias: se subestimaron los costos de adquisición, que no contemplaron gastos de importación y nacionalización; no se analizó la viabilidad operativa de los equipos emplazados en la Argentina; y no se realizó el debido cálculo de la vida útil que tendrían los equipos luego de ser reparados (ya que fueron adquiridos como material en desuso).

En efecto, muchas de las unidades españolas adquiridas – aun aquellas en mejor estado– no eran aptas para la realidad argentina, por ejemplo, las velocidades no eran adecuadas para el estado deficitario de las vías nacionales. La propia Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) manifestó no haberse pronunciado sobre la conveniencia ni las condiciones de contratación, habiendo únicamente realizado inspecciones de “carácter técnico visual y genérico” del material a comprar, por pedido de la Secretaría de Transporte. Para los contratos con Portugal, la CNRT señaló haber hecho una comparación con unidades de características similares, sin otra especificación.

En los informes previos, erróneamente, se consideraron “del mismo orden” las unidades duplas diesel eléctricas UTDE 2400 y las unidades diesel eléctricas serie S319, cuando las primeras son coches de pasajeros autopropulsados, utilizados en servicios de corta y media distancia, mientras que las segundas son locomotoras de alta potencia, de mayor trocha, que traccionan formaciones para servicios de media o larga distancia.

Basta destacar que no constan análisis de la razonabilidad técnico-económica de la compra en cuanto a precio, vida útil de las unidades luego de su reparación, gastos de importación y nacionalización.

Al momento de la auditoría, el 44% del material rodante adquirido se encontraba fuera de servicio, y no se habían efectuado las tareas de reparación necesarias para utilizarlo. Además, su custodia y resguardo se realizó en condiciones inadecuadas. Las verificaciones *in situ* efectuadas en el marco de la auditoría registraron unidades en pésimo estado, incluso coches incendiados y otros con daños estructurales que ya los hacían irrecuperables.

Esta circunstancia no debía sorprender a los que llevaron adelante la operación, ya que se constató que en algún embarque el transportista a cargo de la nave solo efectuó la carga del material (que él consideraba chatarra) una vez que el armador lo eximió de responsabilidad. Para dimensionar la situación, señalemos que el transportista, en el conocimiento de embarque donde estableció esa eximición de toda culpa,

hizo constar –respecto de una carga de 20 vagones y 7 triplas– que se encontraban en muy pobres condiciones, con roturas visibles y partes faltantes, que casi no existía el plástico envolvente necesario para afrontar para las condiciones del mar. La actitud del transportista (ajeno al interés nacional) contrasta con la del comprador (quien debía velar por él), que no designó un veedor para presenciar el momento de la entrega y recepción de los materiales, con lo cual se compró y pagó por material cuyo estado en muchos casos se desconocía.

Además de los testimonios de los transportistas, constan las indefiniciones e imprecisiones con relación al objeto de los contratos, en los que no se determinó el material rodante, su estado, el alcance de las reparaciones a que debería someterse; quedó sin definir el alcance de la asistencia técnica; la composición de los lotes de repuestos y del material de rehabilitación e interiorismo, entre otras falencias.

Pero no solo faltó previsión técnica, también estuvo ausente la económica. En efecto, los contratos celebrados con España y Portugal no previeron mecanismos que asegurasen la autorización del pago previa comprobación y aceptación de la documentación por la autoridad competente. Luego se omitieron actas de recepción, informes técnicos y económicos, y no se aseguró la existencia de los poderes de los firmantes de las partes vendedoras.

Las irregularidades en el proceso de compra, y por lo tanto en sus resultados, fueron múltiples y no solo las ya mencionadas. El material rodante español a adquirirse no fue inspeccionado en su totalidad, y hubo diferencias no justificadas entre lo adquirido y el equipamiento finalmente recibido. Las actas de control y entrega presentan deficiencias que impiden su respectivo control completo y adecuado.

La economía de la compra no podría resultar entonces razonable. Por caso, el valor abonado por las unidades triplas diesel S/593 españolas supera entre un 117% y 171% el valor ofertado por RENFE para estas unidades en estado actual y surgieron diferencias que llegan hasta un 34% en los conceptos de transporte, seguro y gastos para iguales unidades, mientras que se abonaron montos por “rehabilitación de unidades” y “dirección de obra en las rehabilitaciones”, pese a que, al

menos hasta finalizar la auditoría, esos trabajos no habían tenido lugar.

Otras observaciones de auditoría se refieren a unidades de pasajeros compradas en España sin discriminar cuáles eran para desguace (más baratas) y cuáles para rehabilitación (más caras). Difieren entre los montos facturados y los remitidos entre los dos contratos españoles. Material adquirido que ya estaba desafectado aunque se suponía que todavía estaba en servicio (es decir, perfectamente utilizable).

De las denominadas triplas eléctricas SOREFAME adquiridas en Portugal, más de la mitad se encontraba, al momento de realizar la auditoría, afectada al servicio a tracción diesel, un uso distinto del que sus características técnicas indican. Por otra parte, hubo que reparar varias unidades adquiridas “listas para operar” y no se había previsto garantía técnica para esos trabajos.

En general, no hubo mecanismos de autorización de los pagos previa comprobación y aceptación de la documentación por autoridad competente. Los contratos no tuvieron la aprobación y autorización del gasto que exige la normativa.

Lo expuesto es solo un compendio de un caso de por lo menos mala administración en un sector crítico de los servicios públicos, en el que están en juego la seguridad, confiabilidad y continuidad del servicio de transporte.

## DESCUIDO Y MALTRATO AL USUARIO. SERVICIOS SIN CALIDAD Y NO ACCESIBLES PARA PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES

**La verificación de los índices de calidad del servicio que alguna vez existieron –aún con graves déficit de implementación y control– desaparecieron, a tono con una eterna declaración de emergencia ferroviaria, y pasaron a ser utilizados solo con fines estadísticos. Por otra parte, el sistema ferroviario continuó siendo no accesible para las personas con capacidades diferentes, área en que los concesionarios mostraron un incumplimiento crónico.**

*Informes: 201/03, 13/04, 14/04, 84/04, 104/04, 144/04, 23/08 y 29/10*

Desde lo formal, las obligaciones de los concesionarios incluían las de realizar trabajos de mantenimiento para mejorar las condiciones de seguridad y confort, tanto del material rodante como de las estaciones. Los concesionarios debían desarrollar planes de manera de prestar un servicio digno y eficiente.

Por otra parte, la Ley 24.314 (B.O. 12/04/94), modificatoria del artículo 20 de la Ley 22.431, en cumplimiento de una manda constitucional, establece la prioridad de suprimir barreras físicas en los ámbitos urbanos, arquitectónicos y del transporte.

Esta problemática no solo alcanza a las personas con discapacidades físicas y/o movilidad reducida (permanente o transitoria): se deben sumar los ancianos, las embarazadas, quienes llevan niños pequeños, y quienes presentan limitaciones con similares requisitos de accesibilidad.

Desde la perspectiva de las comprobaciones realizadas por la AGN, estas obligaciones estuvieron lejos de ser cumplidas.

En la auditoría efectuada sobre la concesión de la línea

General Roca adjudicada a Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (TMR) (Resolución AGN 84/04), se constató el deficitario estado de conservación de las estaciones en los ramales de la Línea Roca. Los andenes presentaban, en el 87% de las estaciones relevadas, un estado regular a malo. En circulaciones y accesos, un 96% se encontraban en un estado promedio malo. De los locales sanitarios, el 27% estaba clausurado, en estado de abandono total o bien con deficiencias graves en su conservación; un 14% presentaba mal estado; un 9%, regular estado; y el restante 50%, de bueno a regular. Se constató también, la utilización de locales sanitarios como depósitos (en general los destinados a discapacitados) y falta de limpieza de las instalaciones.

Respecto del material rodante, el concesionario (TMR) había realizado modificaciones en los coches a su cargo sin la correspondiente autorización: cambio de ventanillas, eliminación de puertas de acceso a coches y cambios en la ubicación de los asientos, modificaciones que aumentan en aproximadamente un 33% la capacidad de los coches. El consiguiente aumento de la carga de cada unidad ponía en duda, para el caso de los coches eléctricos, la respuesta de los sistemas de tracción, de frenado y de suspensión. La calidad y disposición de los nuevos componentes utilizados: asientos metálicos, inexistencia de portaequipaje y persianas, pasamanos inapropiados, ventanillas de reducidas dimensiones (que no pueden ser utilizadas como medios alternativos de salida en caso de accidente) modificaban las condiciones originales del material rodante otorgado con la concesión.

En cuanto a las condiciones de accesibilidad, la auditoría bajo comentario concluyó que *“la empresa concesionaria (TMR) no ha dado cumplimiento a la normativa vigente, tendiente a facilitar el acceso de personas con discapacidad”*, lo que comprendía adecuar las estaciones, sus instalaciones, los equipamientos existentes y el material móvil, para que el sistema pudiera ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas, especialmente para los usuarios de sillas de ruedas.

Sin embargo, en los accesos, las circulaciones y los andenes no había señalización ni información visual y táctil adecuadas o

en buenas condiciones de mantenimiento; el desnivel entre el piso de los coches y el piso de los andenes del servicio diesel había un desnivel de unos 90 cm, que constituye una fuerte restricción o impedimento para personas con discapacidad motriz; para el caso de personas con discapacidad visual no hay información háptica y la información gráfica y escrita es insuficiente; para el caso de personas con discapacidad auditiva, la información escrita o gráfica es poca, inexistente o de ubicación inadecuada; la mayoría de las boleterías tienen ventanillas espejadas o con un símil de polarizado, lo que impide al usuario con discapacidad la lectura labial.

Se señaló, también, que si consideramos el sistema ferroviario concesionado como un todo, es decir, que cada parte tiene sentido en función de la totalidad, es evidente que carece de funcionalidad estructural: la incorporación de algunas obras tendientes a facilitar el acceso y la circulación de personas discapacitadas en las estaciones no asegura la accesibilidad, comunicación y seguridad que se les debería brindar en todo el sistema.

Ya en 2004 el informe reseñado remarcaba la necesidad de que los actores involucrados en el sistema ferroviario de transporte de pasajeros del AMBA (Concedente, Órgano de Control y Concesionario) asumieran plenamente los roles que les competían, de cara a las renegociaciones contractuales iniciadas, a fin de que la situación deficitaria constatada en los diferentes rubros analizados no se volviera irreversible. Sin embargo, los posteriores informes realizados por la AGN demuestran que los agentes decisores persistieron en una actitud negligente, manteniendo eternas renegociaciones, lo que tornó cada día más complicada, lenta y costosa la reversión de los daños causados al sistema ferroviario argentino.

Seis años más tarde, en el informe de la Resolución AGN 29/10, el organismo fue concluyente: *“tal como se expusiera oportunamente en los informes de auditoría efectuados sobre las distintas Líneas de ferrocarril que prestan servicios en el AMBA (...) se ha constatado que el sistema continúa sin ser accesible para personas con capacidades diferentes, especialmente para los usuarios que se desplazan en sillas de ruedas en forma autónoma. Si bien, en el tiempo que ha transcurrido entre los relevamientos (...) se han producido mejoras en la infraestructura del sistema*

*(...), especialmente en estaciones, estas obras no alcanzan para dar cumplimiento a la premisa de accesibilidad que el tema ocupa”.*

En ese informe se llamó la atención sobre cómo progresivamente la implementación del sistema se fue demorando por el sucesivo dictado de normas y directivas de la Secretaría de Transporte. En cuanto a las multas aplicadas impagas y presuntas infracciones, las sucesivas implementaciones y prórrogas diluyeron la eficacia del régimen sancionatorio como elemento disuasivo.

Capítulo aparte merece lo relativo a la calidad del servicio. Los pliegos de condiciones de las concesiones establecían que la calidad del servicio que proveería el concesionario se valorizaría con un índice que combinaría mediciones objetivas de la calidad de la oferta programada, el cumplimiento de la programación y el cumplimiento de las restantes especificaciones relativas al servicio prestado al público, considerando la cantidad de coches despachados, la velocidad comercial (tiempo de viaje entre terminales), el intervalo entre trenes sucesivos, el cumplimiento de la cantidad de trenes programados, la puntualidad de los trenes corridos y otros factores. No acatar la programación daría lugar a la aplicación de penalidades económicas cuando superara los límites aceptables que se especificaban en el pliego. Por su parte, el mejoramiento de la calidad de servicio medida por aquel índice daría lugar al estímulo por medio del reconocimiento del derecho a aplicar un incremento tarifario.

La AGN auditó los controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Resolución AGN 104/5), en el que en general se constató que esos controles eran débiles: deficiencias en su ejecución que alteraban su confiabilidad, no eran realizados sistemáticamente, eran discrecionales y carecían de significatividad, y no se tomaban en cuenta ni los resultados obtenidos en las inspecciones ni las quejas de los usuarios para retroalimentar la las inspecciones programadas.

No constaba la realización de controles sobre el funcionamiento de puertas en coches eléctricos y las estaciones que distaban a más de 50 km no eran sometidas al control de la CNRT.

Las quejas de los usuarios solo eran utilizadas con fines estadísticos, sin aprovecharlas para orientar los controles sobre los concesionarios, y no se pudo constatar la realización de controles sobre las quejas que los concesionarios recibían a través de las líneas telefónicas gratuitas (0800) ni de sus respuestas..

Nuevamente puede verse con claridad el olvido y desatención a que se somete a los usuarios del transporte ferroviario, una combinación de falta de control de la calidad del servicio e inexistencia de un régimen sancionatorio que tienda a corregir los desvíos.

A partir de la declaración del estado de Emergencia Ferroviaria se modificaron las características del servicio a brindar, sin definir el nuevo índice de calidad de referencia que se aplicaría durante la vigencia de la emergencia. En consecuencia, el índice de calidad dejó de ser utilizado como elemento para fijar el valor de la tarifa. Según la propia CNRT, *“inicialmente este índice era utilizado para modificar la tarifa aplicada por el concesionario, pudiendo elevarla o inclusive reducirla si los valores obtenidos no eran satisfactorios. En la actualidad (...) el índice sólo es utilizado como referente de la calidad de la oferta del servicio brindada por el concesionario”.*

De lo dicho resulta paradójica, no ya los hallazgos de auditoría o las evidencias de debilidad en los controles ejercidos respecto de la calidad del servicio, sino la falta de nuevas auditorías sobre el tema. Es que los controles de calidad, cuyo objetivo era lograr una mejora continua, mediante la aplicación de los estímulos y sanciones que correspondan a los concesionarios, han sido abandonados por el Estado.



# 4 LISTADO DE AUDITORÍAS SOBRE TRANSPORTE FERROVIARIO 2002-2012

Este es un listado de las auditorías más relevantes de la década en el sector energético.

## TRENES DE BUENOS AIRES S.A. (TBA)

■ **Resolución AGN 201/03 (Actuación 17/03)** - Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Entidades auditadas: Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Empresa Concesionaria de Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA).

Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2003/2003\\_201.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2003/2003_201.pdf)

■ **Resolución AGN 23/08 (Actuación 467/06)** - Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Entidades auditadas: Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Empresa Concesionaria de Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA).

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008\\_023info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008_023info.pdf)

Ficha: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_023\\_08\\_02\\_09.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_023_08_02_09.pdf)

■ **Resolución AGN 16 /12 (Actuación 303/09)** - Verificación de los controles realizados por la CNRT y la ST respecto de las obligaciones contractuales relacionadas con el mantenimiento, la seguridad pública y operativa del transporte ferroviario de pasajeros; verificación de los costos de referencia establecidos por la Resolución del Ministerio de la Producción No. 126/03, y evaluación de controles realizados en el marco del proceso de redeterminación de subsidios establecido contractualmente, correspondientes a los Grupos 1 y 2 - Trenes de Buenos Aires S.A. - TBA S.A.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012\\_016info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_016info.pdf)

Ficha: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_16\\_12\\_02\\_09\\_0.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_16_12_02_09_0.pdf)

## TRANSPORTES METROPOLITANO GENERAL SAN MARTÍN S.A. (TMS)

### ■ Resolución AGN 13/04 (Actuación 536/03)

Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento de la Ley n° 22431 y Decreto n° 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Empresa Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. (TMS)

Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004\\_013.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004_013.pdf)

## TRANSPORTES METROPOLITANO BELGRANO SUR S.A. (TMB)

### ■ Resolución AGN 14/04 (Actuación 532/03):

Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento de la Ley n° 22431 y Decreto n° 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) - Empresa Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB)

Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004\\_014.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004_014.pdf)

## TRANSPORTES METROPOLITANO GENERAL ROCA S.A. (TMR)

### ■ Resolución AGN 64/03 (Actuación 303/09)

Examen Especial de los “Resultados Económicos obtenidos de la aplicación del Contrato de Concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros celebrado con Transportes Metropolitanos General Roca S.A., del grado de cumplimiento del mismo y de los contenidos propuestos en la renegociación para su modificación”

Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2003/2003\\_064.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2003/2003_064.pdf)

■ **Resolución AGN 84/04 (Actuación 637/03)**

Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Empresa Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (TMR).

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004\\_084.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004_084.pdf)*

**FERROVÍAS S.A.**

■ **Resolución AGN 104/04 (Actuación 917/03)**

Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento de la Ley n° 22431 y Decreto n° 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Entidades auditadas: Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y Empresa Transportes Ferrovías S.A.C.

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004\\_104.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004_104.pdf)*

■ **Resolución AGN 167/12 (Actuación 471/10)**

Verificación de los controles realizados por la CNRT y la ST respecto a la determinación de costos de referencia establecidos por la Resolución del Ministerio de la Producción No. 126/ 03 y evaluación de los controles realizados en el marco del proceso de redeterminación de subsidios establecido contractualmente, correspondientes al Grupo de Servicios No. 6 - Ferrovías S.A.

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012\\_167info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_167info.pdf)*

**METROVÍAS S.A.**

■ **Resolución AGN 144/04 (Actuación 919/03)**

Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Entidades auditadas: Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y Empresa Concesionaria Metrovías S.A.

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004\\_144.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2004/2004_144.pdf)*

**FERROEXPRESO PAMPEANO**

■ **Resolución AGN 111/05 (Actuación 532/04)**

Verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originaran las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar la auditoría aprobada por la Resolución AGN N° 205/96, referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario- Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2005/2005\\_111.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2005/2005_111.pdf)*

**ALL CENTRAL**

■ **Resolución AGN 109/06 (Actuación 184/05)**

América Latina Logística Central - ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2006/2006\\_109.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2006/2006_109.pdf)*

■ **Resolución N° 30/13 (Actuación 163/12)**

Cumplimiento de las obligaciones contractuales y el control ejercido por el regulador y la Autoridad de Aplicación, respecto del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Central S.A. (ALL Central o el Concesionario). Período auditado: Controles: 2004-2011. Mantenimiento: 2008-2011.

*Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013\\_030info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013_030info.pdf)*

*Ficha: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/f\\_30\\_13\\_02\\_10.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_30_13_02_10.pdf)*

**ALL MESOPOTÁMICA**

■ **Resolución AGN 195/08 (Actuación 466/06)**

Verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008\\_195info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008_195info.pdf)

#### **UNIDAD DE GESTIÓN OPERATIVA FERROVIARIA DE EMERGENCIA S.A. (UGOFE)**

##### ■ **Resolución AGN 58/07 (Actuación 639/05)**

Evaluación de la gestión de control respecto a la ex línea ferroviaria de pasajeros General San Martín, a cargo de UGOFE.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2007\\_058info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2007_058info.pdf)

##### ■ **Resolución AGN 237/10 (Actuación 133/08)**

Evaluación de la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y la CNRT respecto de la UGOFE.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2010\\_237info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2010_237info.pdf)

#### **BELGRANO CARGAS**

##### ■ **Resolución 172/09 (Actuación 460/08)**

##### ■ **Resolución 96/11 (Actuación 460/08)**

Verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas [Secretaría de Transporte – Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) – Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA)] – Informe de Gestión

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011\\_096info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2011_096info.pdf)

#### **INFORMES SOBRE SUBSIDIOS**

##### ■ **Resolución AGN 82/06 (Actuación 530/04)**

Verificar los controles ejercidos por la Secretaría de Transporte y Subsecretaría de Transporte Ferroviario respecto a la asignación de fondos fiduciarios del SIFER.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2006\\_082info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2006_082info.pdf)

##### ■ **Resolución 208/08 (Actuación 176/07)**

Verificación de los procedimientos y controles con relación a los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) [Secretaría de Transporte de la Nación] – Informe de Gestión

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008\\_208info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2008_208info.pdf)

##### ■ **Resolución AGN 206/09 (Actuación 504/07)**

Verificar los controles ejercidos por la Secretaría de Transporte y la CNRT respecto de los subsidios otorgados por partidas presupuestarias a los concesionarios ferroviarios destinados a ejecución de obras.

Informe: [http://www.agn.gov.ar/files/informes/2009\\_206info.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/informes/2009_206info.pdf)

#### **INFORMES ESPECIALES**

##### ■ **Informe de auditoría Actuación AGN 203/12.**

Compra de material rodante a España y Portugal. Verificar la gestión y controles realizados en los procedimientos de contrataciones de material rodante afectado al servicio de transporte ferroviario en el marco de los Tratados y Acuerdos Internacionales celebrados en el período de enero de 2004 a diciembre de 2010 y su posterior administración.

##### ■ **Resolución AGN 50/067(Actuación 726/05)**

La auditoría se propuso verificar los controles realizados por la Secretaría de Transporte y la CNRT respecto de las contrataciones de obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y subterráneos. El informe abarcó el período 2003 – 2005.

##### ■ **Resolución AGN 104/05 (Actuación 529/04)**

Controles realizados por la CNRT con relación a la Calidad del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Informe: [http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2005/2005\\_104.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informes-PDF2005/2005_104.pdf)

##### ■ **Informe especial Transporte terrestre:**

Muestra de las principales auditorías sobre órganos de control y empresas adjudicatarias de procesos de privatización 1993 - 2003. Por pedido del Ministro Roberto Lavagna <http://www.agn.gov.ar/informes/Informe%20Final%20Transporte%20Terrestre.pdf>

Presidencia Auditoría General de la Nación  
Hipólito Yrigoyen 1236 - 1<sup>er</sup> piso  
(C1086AAV) Ciudad de Buenos Aires  
Argentina  
(5411) 4124-3700  
presidencia@agn.gov.ar  
www.agn.gov.ar

