

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA. LA INFRAESTRUCTURA VIAL: DEBILIDADES Y DISCONTINUIDADES NORMATIVAS Y REGULATORIAS

Daniel Azpiazu*

I. Las privatizaciones en el sector transporte y de infraestructura. Celeridad, amplitud y descoordinación

Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina es, sin duda, el que se vincula con la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto *poder económico* con tal premura¹. Ello involucra, también, al sector de transportes, y a los servicios e infraestructuras que se le vinculan directamente. Así, en poco más de tres años, se privatizó la empresa de aeronavegación de bandera nacional (Aerolíneas Argentinas, sin consideración regulatoria alguna –ni en términos de marco, ni de agencia reguladora–); se disolvió la empresa naviera de cargas (ELMA) y se vendieron todos sus buques, al tiempo que se concesionaron los ferrocarriles de carga y de transporte de pasajeros urbano e interurbano² (bajo distintos regímenes operativos –oneroso el primero, y subsidiado el segundo– y regulatorios)³.

Por su parte, en materia de infraestructura del transporte, se concesionó buena parte de la red vial nacional, luego las redes de acceso a las grandes ciudades (autopistas, también recurriendo a tarifas de peaje) y, recientemente, se inició un proceso de reformulación del esquema de financiamiento de la red vial (bajo un sistema vinculado a la imposición sobre los combustibles, y al pago de una tasa vial por parte de los usuarios), con elevados márgenes de incertidumbre en cuanto a su implementación real bajo la actual Administración gubernamental.

En los dos primeros casos, tales concesiones reconocen distintos regímenes regulatorios, según se trate de rutas nacionales o redes de accesos a las grandes ciudades. En este último caso, cabe señalar que ello se ha visto acompañado, hasta algunos cambios normativos recientes, por la atomización de muy débiles agencias reguladoras capturadas, en su doble sentido, por el poder político y por las empresas sujetas de la regulación (una suerte de “cooptación bifronte” de las mismas).

También fue transferida, bajo el sistema de concesión, la infraestructura portuaria, tanto de los puertos graneleros como de los multipropósito –a partir de 1992–, sin contar con un marco regulatorio específico ni una agencia responsable de su seguimiento (los puertos concesionarios sólo quedaron sujetos a un cierto control por parte de la Administración General de Puertos); las vías navegables troncales; la infraestructura aeroportuaria (en este caso, recién en 1998, creándose un ente regulador –Órgano Regulador del Sistema Nacional

* Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET, y Director del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, SECYT-CONICET. Se agradece la colaboración y el apoyo de Camila Arza, Julieta Pesce y Martín Schorr, becarios del CONICET, cuyo aporte resultó invaluable en el desarrollo de diversos temas. Por supuesto, se los exime de toda responsabilidad respecto a errores u omisiones del autor.

¹ Ver Azpiazu, D.: “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

² Los ramales ferroviarios que no se entregaron en concesión fueron transferidos a diversas jurisdicciones provinciales y, en su mayoría, cesaron (o discontinuaron) sus actividades, con su consiguiente impacto negativo sobre la integración territorial del país.

³ Incluso, se han ido incorporando cambios importantes en la materia, como producto de sucesivas renegociaciones contractuales, así como también en lo referido a la agencia reguladora del sistema ferroviario que, finalmente, quedó subsumida en la actual Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

de Aeropuertos (ORSNA)– responsable del control de la actividad). Finalmente, se concesionó la principal terminal de ómnibus del país (Retiro, Buenos Aires).

En esta introducción general al tema objeto de estudio cabe resaltar al menos dos aspectos. En primer lugar, que todas las privatizaciones de referencia se efectivizaron al amparo de Decretos y Resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional (a diferencia de otras áreas privatizadas que se desarrollaron en el marco de leyes específicas). Ello favoreció la emergencia de un fenómeno que, en mayor o menor medida, ha involucrado a casi todas las privatizaciones realizadas en el sector transporte y de infraestructura para el sector: las recurrentes renegociaciones de diversas cláusulas contractuales (en general, vinculadas a postergación de planes de inversión o condonación de incumplimientos, ajustes tarifarios, extensión de los plazos de concesión, omisión de sanciones frente al no cumplimiento de los índices de calidad de los servicios comprometidos en los contratos originales, modificaciones en cuanto al financiamiento efectivo de las inversiones, etc.).

En segundo lugar, además de la manifiesta debilidad en materia de marcos regulatorios, los pocos entes creados al efecto (como podría ser el caso del actual OCCOVI – Organo de Control de las Concesiones Viales– o del ORSNA) cuentan con un escaso, sino nulo, grado de autonomía e independencia respecto del poder político y, en general, su papel dista mucho de ser el que correspondería a una agencia reguladora.

En términos globales, también podría afirmarse que dadas las urgencias (político-institucionales) bajo las que se desarrollaron los distintos procesos de privatización en el sector (al igual que en el plano general), y el consiguiente abordaje fragmentario en cuanto al tratamiento de cada una de esas privatizaciones, se terminó por subordinar por completo la necesaria concepción totalizadora respecto al tratamiento del sector de transportes y de su infraestructura. Tal subordinación queda claramente de manifiesto frente a la desatención que se le prestó a las heterogeneidades –tecnológicas, organizativas, espaciales, de complementariedad, etc.– que caracterizan al sector.

En ese marco, atento a las complejidades que supone el tratamiento integral de las reformas –regulatorias y de propiedad– introducidas en el sector en su conjunto, y a las limitaciones de espacio, el presente ensayo se centra en el análisis de la privatización de la infraestructura vial. La misma emerge, incluso, como un caso paradigmático en cuanto al sector en su conjunto en muy diversos planos. Tal es el caso de las características de la propia regulación tarifaria; su impacto sobre la competitividad de la economía y la distribución del ingreso; la sistemática recurrencia a renegociaciones contractuales en las que, en un marco de total opacidad, se preservaron los intereses de los concesionarios por sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores; la por demás atípica concepción desarrollada en cuanto al diseño institucional de las agencias de regulación; y el muy elevado costo fiscal que conllevaron.

Con ligeras diferencias en cuanto a su respectivo tratamiento, el esquema del documento se estructura distinguiendo, por un lado, las concesiones de las rutas (corredores viales) nacionales y, por otro, las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires. En ambos casos, se presta particular atención a las características y especificidades de los marcos regulatorios (con especial énfasis en la regulación tarifaria), las misiones y funciones asignadas a las diversos entes de control, la naturaleza de las distintas y recurrentes renegociaciones contractuales que fueron modificando los respectivos contextos normativos y regulatorios, la evolución de las tarifas de peaje y de la rentabilidad de las empresas concesionarias.

Por otro lado, y aun cuando se trata de un incipiente reordenamiento del sistema de financiamiento vial se pasa revista al intento de, en última instancia, privatizar el resto de la red vial nacional bajo un mecanismo en el que se conjugaría la imposición extra sobre el

gasoil y el pago de una tasa vial por parte de los usuarios. Esta propuesta ha tenido una muy buena acogida por parte del empresariado del sector pero aún, oficialmente, no hay indicios ciertos sobre la adopción efectiva de la misma. Más aún ante el reciente replanteo de la relación Estado-empresas prestatarias de los servicios privatizados.

En efecto, el reciente cambio de las autoridades gubernamentales (1ro. de enero de 2002), y la inmediata sanción de una Ley de Emergencia N° 25.561 que, entre otros aspectos, conlleva la renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas, plantea nuevos interrogantes en cuanto al futuro de la infraestructura vial, y de las modificaciones que se incorporen en el campo normativo y regulatorio e, incluso, en cuanto a la adopción de un sistema específico de financiamiento de la infraestructura vial.

Por último, se sintetizan las principales conclusiones que surgen del conjunto de los análisis precedentes de forma de acceder a una evaluación integral de los resultados de la privatización de –por ahora– buena parte de la red vial en la Argentina.

II. La privatización de los corredores viales nacionales

II.1. Marco regulatorio de la concesión de las rutas nacionales. Características esenciales, limitaciones y restricciones

La concesión bajo el sistema de peajes de casi 9.000 kms. de rutas nacionales (el 32% de la red nacional pavimentada donde, al momento de la privatización, se concentraba más de las dos terceras partes del tránsito vehicular⁴) emerge como uno de los primeros pasos del vasto programa de privatización desarrollado en el país. Así, en 1990, fueron concesionados 18 corredores viales nacionales, adjudicados a 13 consorcios, en los que se integran las principales empresas de la construcción que, como producto de su larga experiencia como contratistas del Estado, contaban –y cuentan– con una sólida capacidad de *lobbying*.

El propio llamado a licitación favoreció –o, incluso, indujo– ese elevado grado de concentración de las concesiones entre las principales empresas constructoras del país. Por un lado, al imponer una restricción a la presencia de ofertas de firmas extranjeras (sólo podían presentarse a concurso aquellas que estuvieran inscriptas en el Registro Nacional de Constructoras); por otro, el llamado a licitación no fue publicado en el exterior mediando, a la vez, apenas cinco meses entre la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares y la definición del concurso.

Ello devino, naturalmente, en la colusión de ofertas (en promedio, se presentaron poco más de tres oferentes por corredor concesionado), más aún cuando la licitación del conjunto de los corredores se efectivizó en forma simultánea.

En ese marco, en setiembre de 1990 fueron celebrados los respectivos contratos de concesión de los 18 corredores (17 bajo la modalidad onerosa, y el restante subvencionado por el Estado). Las variables que resultaron decisivas al momento de la adjudicación fueron el monto de canon a percibir por el Estado y, en menor medida, las obras e inversiones complementarias contenidas en las respectivas ofertas. Por su parte, el plazo *original* de las concesiones *era* de 12 años a contar a partir del 1° de noviembre de 1990, al tiempo que el Estado no garantizaba tránsito mínimo, quedando su previsión a cargo de los respectivos oferentes⁵. Asimismo, se previó la creación de un organismo de control en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

⁴ Cabe resaltar, al respecto, que en la Argentina el transporte vial representa el 85% del transporte de pasajeros, y más del 70% del de cargas.

⁵ Ver, Arza, C. y González García, A.: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, FLACSO, Argentina, Documento de Trabajo N° 3, Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, SECYT-CONICET, febrero 1998.

Al respecto, cabe incorporar una breve digresión respecto a, por un lado, su demorada constitución y, por otro, sus más que acotadas misiones y funciones. El Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCV, dependiente –e integrado por funcionarios– de la Dirección Nacional de Vialidad –D.N.V.–), fue finalmente creado en 1992, entrando en funciones recién en mayo de 1993 (dos años y medio después de haberse concesionado las rutas nacionales). Sus principales funciones se limitan a verificar el cumplimiento de las obligaciones emergentes del Pliego de Condiciones Particulares, producir informes mensuales relativos al cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios, y desarrollar tareas de inspección, supervisión y auditoría. Se trata, en síntesis, de un órgano de control, sin autarquía alguna, sumamente débil, totalmente subordinado a las decisiones del Poder Ejecutivo y sin la menor injerencia en los aspectos regulatorios de las concesiones⁶.

Las obligaciones de los concesionarios se centraban en el desarrollo de un cronograma de inversiones y obras (iniciales –imprescindibles para autorizar el cobro del peaje–, prioritarias –para asegurar la transitabilidad de las rutas–, mejorativas –o repavimentaciones totales– y complementarias) comprometidas contractualmente, con sus correspondientes plazos de ejecución, y en mantener determinados –muy poco exigentes– niveles de calidad del servicio prestado (Índice de Estado e Índice de Serviciabilidad Presente⁷) a los usuarios. Asimismo, se dispuso que en caso de producirse un incremento sustancial y sostenido en los volúmenes de tránsito, mayor al previsto, el concesionario podría acordar con el Estado un plan de mejoras del nivel de servicio.

Por último, en materia tarifaria se fijó, originalmente, una tarifa tope que suponía, en términos generales, un valor medio –en moneda local– de \$ 1,50 cada 100 kms. para un automóvil particular⁸, ajustable mensualmente según la evolución de un índice combinado de precios (40% de la variación de los precios mayoristas, 30% de la de los minoristas, y el 30% restante según la modificación del tipo de cambio respecto al dólar estadounidense). Asimismo, se contempló la posibilidad de modificar las tarifas –previo acuerdo entre el Estado y los concesionarios– siempre y cuando se mantuviera *inalterada la ecuación económico-financiera de los mismos*^{9/10}.

⁶ Cabe resaltar, asimismo, que existen elementos de juicio suficientes como para presumir cierto –no despreciable– grado de “captura” del organismo por parte de las empresas. En efecto, a título ilustrativo, de diversas auditorías e informes de la Auditoría General de la Nación, respecto a la casi totalidad de los corredores concesionados, se desprenden severos cuestionamientos a la inacción –o complacencia– del ente de control frente a la amplia gama de incumplimientos por parte de los concesionarios (en materia de inversiones, de estado de las rutas, etc.)

⁷ El Índice de Estado (IE) se construye a partir de información relativa al grado de ahuellamiento, rugosidad, fisuración y desprendimiento de los caminos; mientras que el Índice de Serviciabilidad Presente (ISP) intenta medir el grado de *confort* del servicio. Al respecto, se estableció la obligación de mantener entre el año 4 y el año 11 de la concesión un IE de 6 puntos, correspondiente a un estado “regular”, que debería alcanzar, en el último año de la concesión, un valor de 7,5 puntos (sobre un máximo de 10). Por su parte, el ISP debía ser al menos de 2,8 puntos (sobre un máximo de 5 puntos) a lo largo de todo el período de concesión.

⁸ Se trata de la tarifa básica que corresponde a un automóvil de dos ejes y hasta 2,10 m. de altura. Para las restantes categorías de vehículos (seis en total) se estableció un esquema basado en distintas cantidades de tarifas básicas que le corresponde abonar a cada tipo de vehículo asociadas, en última instancia, al respectivo grado de desgaste que, en principio, generan sobre el pavimento.

⁹ Ecuación económico-financiera que, naturalmente, al haber sido formulada en pleno contexto hiperinflacionario, conllevaba márgenes de rentabilidad en los que subyacía una muy elevada prima de riesgo. Incluso a juicio de la FIEL (“La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, 1999), todas las ofertas ganadoras tenían Tasas Internas de Retorno superiores al 20%. Tal reconocimiento proviene, precisamente, de una Fundación patrocinada por las principales empresas del país, entre las que se encuentran la casi totalidad de los consorcios que se hicieron cargo de las ex-empresas públicas

¹⁰ Este punto de la normativa fue puesto en práctica unos meses después de efectuadas las concesiones cuando tuvo lugar la primera renegociación contractual. La misma –como se analiza más adelante– derivó en una disminución de las tarifas y dio lugar al establecimiento de una “compensación indemnizatoria”, con el fin de, siguiendo lo establecido por la normativa, mantener inalterable la ecuación económico-financiera de los concesionarios.

II.2. La primera renegociación de los contratos. Cambios profundos en la regulación tarifaria y en otras cláusulas contractuales

Antes de transcurridos los seis meses de firmados los respectivos contratos de transferencia se inició la primera renegociación integral de los mismos. Así, como parte de la implementación del Plan de Convertibilidad¹¹, se negoció con los concesionarios una reducción de las tarifas de peaje (pasaron a alrededor de un peso/un dólar cada 100 kms.) que tuvo como onerosa contrapartida estatal, y de la sociedad en su conjunto:

- la eliminación del pago del canon (una de las bases sustantivas sobre las que se estructuró la adjudicación de los distintos corredores viales), que implicaba un ingreso fiscal del orden de los 715 millones de dólares –a valores de noviembre de 1989–;
- el establecimiento de “compensaciones indemnizatorias” a cargo del Estado (en sus inicios, de alrededor de 60 millones de pesos/dólares anuales) de forma de mantener inalterada la ecuación económico-financiera –original– de los concesionarios;
- la prórroga del plazo de las concesiones (por un año), así como en lo relativo a la ejecución de los planes de inversión comprometidos por los concesionarios y al consiguiente cumplimiento de los –exiguos– índices de calidad exigidos;
- la fijación de tres aumentos escalonados anuales (entre 1992 y 1994) en las tarifas de peajes (35%, acumulado), y la modificación de las cláusulas de ajuste periódico de las mismas, contraviniendo en ambos casos las explícitas disposiciones de la Ley de Convertibilidad en cuanto a la prohibición de todo tipo de “indexación”; y
- la condonación de las multas y de las sanciones acumuladas, e impagas por parte de los concesionarios.

En este último plano, el Decreto N° 1.817/92 (por el que se aprobaron los nuevos contratos *renegociados*) dispuso que: “Durante la vigencia de las normas que disponen la convertibilidad de la moneda argentina..., las tarifas... se incrementarán anualmente a partir del 1ro. de agosto de cada año... mediante la aplicación de la tasa que rija... en el mercado interbancario de Londres, correspondiente a la definición de la tasa activa London Interbank Offered Rate (LIBO), disminuida en un 20%”. En otras palabras, sin necesidad de recurrir a ningún tipo de artimaña legal (como sucediera en otras áreas privatizadas), se estipula que en el marco de la *Ley* de Convertibilidad, que prohíbe explícitamente todo tipo de indexación contractual, se establece –por *Decreto*–, un mecanismo de actualización periódica de las tarifas de peaje que, como tal –junto al incremento escalonado señalado precedentemente–, fue aplicado a partir de 1993, y dio lugar, como se analiza más adelante, a subas considerables en las tarifas.

De todas maneras, más allá de lo dispuesto en este atípico decreto que modifica –y contradice– una Ley Nacional de orden público, las posteriores marchas y contramarchas en materia tarifaria revelan, *cuando menos*, un altísimo nivel de improvisación oficial. En efecto, a título ilustrativo, el ajuste tarifario que debía aplicarse a partir del 1/8/93 fue suspendido, por considerarse que el incremento del tránsito vehicular era muy superior al previsto, y resultaba suficiente para garantizar el equilibrio económico-financiero de los concesionarios. Sin embargo, pocos meses después fue autorizada la aplicación de dicho ajuste a partir del 1/11/93 fijando, a la vez, “compensaciones indemnizatorias” por los ingresos no percibidos por los concesionarios en los cuatro meses en que rigió la suspensión. Al año siguiente se

¹¹ Se trata de la Ley N° 23.928 (de Convertibilidad) por la que se estableció un tipo de cambio fijo 1 peso = 1 dólar estadounidense. Atento al contenido del presente documento, cabe hacer mención que, a diferencia de otros planes de estabilización, y a los efectos de evitar la inflación inercial, la ley prohibió taxativamente todo tipo de “indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios” (artículo 10).

sucedieron las contradicciones oficiales. El 22/7/94 se autorizó la aplicación del ajuste tarifario que correspondía aplicar a partir del 1/8/94. Una semana después (29/7/94), se suspendió la aplicación de tal incremento de tarifas y, en su defecto, se estableció una nueva – y adicional– “compensación indemnizatoria”.

II.3. La segunda renegociación contractual. Asimetrías según corredores, demorada resolución y nuevas políticas públicas

La “estabilidad jurídica” que fuera uno de los objetivos explicitados al encararse la primera renegociación contractual resultó por demás efímera. A esas recurrentes discontinuidades normativas en el plano tarifario se le adiciona, en abril de 1995 (Decreto N° 489), el inicio de la segunda ronda de renegociación de los contratos con *cada uno* de los concesionarios viales de los corredores nacionales.

Esta nueva revisión contractual se vio fundamentada en la necesidad de eliminar o morigerar el muy elevado costo fiscal (las llamadas “compensaciones indemnizatorias”)¹², que se derivaban de las propias modificaciones regulatorias¹³; preocupación oficial que terminará por converger con –y resultar funcional a– los intereses de los concesionarios viales.

La llamada segunda ronda de renegociaciones contractuales con cada uno de los concesionarios sólo fue concluida en el caso del Corredor N° 18, el único que – paradójicamente–, dado el notable crecimiento del tránsito vehicular (vinculado al creciente intercambio comercial con Brasil), no percibía “compensación indemnizatoria” alguna. No obstante ello (donde la figura de la “contraprestación” queda por demás difusa), en setiembre de 1996, se firmó un nuevo contrato en el que se incorpora una serie de modificaciones (extensión del plazo de concesión por 15 años adicionales, la “dolarización” de las tarifas de peaje –con el consiguiente seguro de cambio para el concesionario–, y la aplicación de ajustes periódicos de las mismas según la evolución de los precios al consumidor de los EE.UU., los índices de calidad del servicio que debían alcanzarse a partir de 2002 recién serán exigidos a fines de 2015). Ello supone, en realidad, un *nuevo* contrato de concesión, sin llamado a concurso previo, que poco o nada se asemeja al original¹⁴ –a punto tal que el período de prórroga resulta superior al plazo original de la concesión (12 años)–.

En el plano formal, y bajo formas mucho más difusas –cuando no, contradictorias– podría afirmarse que esa demorada “segunda renegociación contractual” concluyó recién a principios de 2001 durante la Administración De la Rúa, con la sanción del Decreto N° 92¹⁵, por el que se aprueban las Actas-Acuerdo celebradas con los concesionarios durante el mes de noviembre de 2000. Al respecto, cabe resaltar algunas de sus principales consideraciones:

- el reconocimiento por parte del Estado de una deuda ligeramente superior a los 300 millones de dólares en concepto de “compensaciones indemnizatorias” por reducciones en las

¹² La conjunción de la supresión del canon que debían abonar los concesionarios con las “compensaciones indemnizatorias” de las que se hizo cargo el Estado conllevó, hasta mediados de 1997, un costo fiscal del orden de los 800 millones de dólares. Al respecto, consultar Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Realidad Económica, N° 164, mayo-junio 1999.

¹³ La priorización excluyente del corto plazo –plan de estabilización en la primera renegociación, y desequilibrios fiscales en la segunda–, por sobre sus implicancias de largo plazo, derivó en la desnaturalización de los objetivos y criterios que, en su momento, fundamentaron las concesiones viales. La discontinuidad normativa y regulatoria emerge, en tal sentido, como un denominador común en la privatización de la infraestructura vial argentina.

¹⁴ Ello mereció, en su momento, severas críticas por parte del propio bloque oficialista de la Cámara de Diputados (en ese momento, el Partido Justicialista). En tal sentido, el dictamen de mayoría de la Comisión Especial para el Análisis de las Concesiones Viales propuso “anular por inequitativa la renegociación del corredor N° 18, proceder a una nueva licitación y de corresponder, efectuar las denuncias penales pertinentes a los funcionarios intervinientes”.

¹⁵ Con anterioridad, en la segunda mitad de 1998, se había aprobado una serie de Actas-Acuerdo entre el Poder Ejecutivo y los concesionarios que, finalmente, fueron rechazadas por el Congreso de la Nación.

tarifas de peaje, subsidios temporarios al transporte de carga y postergación de ciertos aumentos tarifarios en el marco de la actualización establecida por la tasa LIBO y los ajustes escalonados (para esa fecha, las compensaciones ya percibidas por los concesionarios habían ascendido a poco más de 580 millones de dólares);

- la eliminación del “mecanismo de ajuste de las tarifas calculado sobre la base de la tasa LIBO, permitiendo mantener fijas las tarifas de la concesión a partir del 1º de noviembre de 2000”; sin embargo, en las Actas-Acuerdo referidas, se establece que tanto las tarifas de peaje como las “compensaciones indemnizatorias” podrán ajustarse (contraviniendo, nuevamente, las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad) si se registra una variación (en más o en menos) del 5% en un factor de reajuste basado en las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (que pondera un 50%) y del Costo de la Construcción (el 50% restante);
- no se dispone extensión alguna en los plazos de concesión (concluirían a fines de octubre de 2003)¹⁶; y
- los concesionarios quedan liberados de ejecutar una serie de obras previstas en el Contrato de Concesión original que serían reemplazadas por otras obras adicionales ¹⁷.

De todas maneras, en el interregno entre el inicio de la renegociación derivada del Decreto N° 489/95 y esta peculiar forma de resolución de la misma, la regulación pública pasó a centrarse, casi en forma exclusiva, en el plano tarifario. Se trata, más precisamente, del inicio (en 1999) de una nueva fase en cuanto a las formas de determinación de las tarifas finales a los usuarios. Ello se materializó a partir de una difundida, discontinua y heterogénea gama de subsidios sobre las mismas, de forma de dar respuesta al cuestionamiento de diversos sectores de la economía frente a los elevados costos del transporte que conllevaban los crecientes niveles de las tarifas de peaje. En ese marco se han ido sucediendo, hasta mediados de 2001, no menos de veinte Resoluciones ministeriales o de Secretarías de Estado dependientes del Poder Ejecutivo Nacional que, en síntesis, derivaron en reducciones tarifarias de distinta –variada y desigual– magnitud para los diversos tipos de vehículos, tipo de carga, de transporte de pasajeros, etc.; en muchos casos, disímiles según el corredor vial de que se trate. Como se analizará en la próxima sección ello derivó, muy particularmente, a partir de 1999, en una significativa reducción en las tarifas medias de peaje que ha tenido como onerosa contrapartida oficial el reconocimiento de nuevas “compensaciones indemnizatorias” por parte del Estado para el período comprendido entre noviembre de 2000 y octubre de 2003 (cuando concluirían las actuales concesiones) por un monto próximo a los 500 millones de dólares¹⁸. Cabe resaltar que en el período comprendido entre noviembre de 1990 (inicio de las concesiones) y octubre de 2001, los ingresos por concepto de peaje de los 18 corredores ascendieron a 2,57 miles de millones de pesos/dólares, al tiempo que los percibidos en concepto de “compensaciones indemnizatorias” fueron de 1,07 miles de millones de pesos/dólares.

¹⁶ Esta no extensión del plazo de concesión hasta más allá de octubre de 2003, también emerge, potencialmente, como una simple formalidad. En efecto, en el Acta Acuerdo se dispone que si el CONCEDENTE no cumpliera con la totalidad de pago de las compensaciones, “el ENTE CONCESIONARIO continuará la explotación del corredor hasta que la totalidad de dicha compensación final resulte saldada”.

¹⁷ Por otro lado, de verificarse la situación señalada precedentemente, los concesionarios “quedan liberados de mantener las exigencias de índice de estado y de serviciabilidad presente y sus parámetros cuando para ello resulte técnicamente necesaria la ejecución de obras que no se encuadren como conservación de rutina”.

¹⁸ Según se desprende de las Acta-Acuerdo que fueran aprobadas por el Decreto N° 92/01. Por su parte, la Resolución 190/01, de setiembre consolida los montos a “compensar” a los concesionarios, estableciéndolos, para el período comprendido entre setiembre de 2001 y octubre de 2003, en la onerosa suma de 922 millones de pesos. Cabe resaltar que las indemnizaciones percibidas por los concesionarios hasta el mes de octubre de 2001 ascienden a más de 1.070 millones de dólares; casi el 30% del total de sus ingresos.

II.4. La evolución de las tarifas de peaje y su relación con otros precios de la economía

La construcción y el seguimiento analítico de un indicador representativo del costo para los usuarios del sistema de peaje de los corredores viales nacionales concesionados a principios de los años noventa, plantea la necesaria aclaración previa de los criterios metodológicos aplicados.

La tarifa media de peaje cada 100 kms. surge de relacionar la sumatoria de las tarifas correspondientes a todas las estaciones de peaje existentes en cada corredor por su respectiva longitud en kilómetros. Se trata, en otras palabras, del valor promedio cada 100 kms. que le correspondería abonar a quien recorriera la longitud total de cada corredor. A los efectos de contar con una visión integral del costo del sistema para los usuarios, resulta fundamental construir un indicador de la tarifa media del sector en su conjunto. En este sentido, fue calculada una “tarifa media ponderada”, resultante de relacionar la tarifa de cada corredor por su participación en el volumen de tránsito total de los corredores viales nacionales. Para estimar esta tarifa promedio (incluyendo las tarifas abonadas por los distintos tipos de vehículo), se recurrió a la única medida homogénea del volumen de tránsito, denominada UTEQ (Unidades de Tránsito Equivalentes). La misma surge de multiplicar el volumen de tránsito de cada tipo de vehículo por el número de “tarifas básicas” que el mismo debe abonar y, en última instancia, tiende a reflejar el respectivo grado de desgaste generado sobre el estado de las rutas concesionadas (por ejemplo, un camión de más de 6 ejes y de más de 2,10 metros de altura o rueda doble paga el equivalente a 5 tarifas básicas).

Tal criterio metodológico no se ve mayormente alterado, en lo sustantivo, a partir de la proliferación (desde mayo y, en especial, desde setiembre de 1999) de distintos y discontinuos niveles de subsidios según tipo de vehículo y requerimientos a satisfacer por el usuario¹⁹. Así, en todos los casos, se ve reflejada la tarifa media en términos de UTEQ, a partir de la ponderación de la tarifa básica por cada 100 kms., correspondiente a cada corredor, por su respectiva participación en la estructura de tránsito total de los corredores viales nacionales.

Cabe resaltar que los cortes temporales delimitados en el Cuadro N° 1 corresponden a aquellos períodos en los que no se registró variación alguna en las tarifas de peaje –ni por categoría de vehículo, ni por corredor–. En otras palabras, las respectivas estructuras temporales están definidas a partir del hecho de que la tarifa de peaje variara al menos una vez –en general, tales alteraciones se efectivizaron por categorías de vehículos y/o tipos de transporte– bajo el horizonte temporal de análisis (abril 1991 a junio 2001).

En consonancia con los cambios introducidos en la propia regulación tarifaria, donde el criterio rector que fundamentara –y “justificara”–, en sus inicios, la implementación del sistema de tarifas de peaje (“paga el que usa”), fue paulatina y crecientemente suplido por la profusión de distintos tipos de subsidio estatal sobre tales tarifas finales, la evolución de estas últimas denota dos subperíodos claramente diferenciados. El primero de ellos, hasta setiembre de 1999, revela un crecimiento sostenido e ininterrumpido sustentado, fundamentalmente, en la aplicación de las *ilegales* “indexaciones tarifarias” emergentes de la primera renegociación contractual. A partir de allí, se torna mucho más manifiesta la adopción pública de un distinto esquema tarifario, donde prima sobremanera la reducción de la tarifa final al usuario con su contrapartida en crecientes “compensaciones indemnizatorias”.

¹⁹ Según se trate de transporte de carga o de pasajeros e, incluso, del cumplimiento –o no– de determinados requerimientos por parte de los potenciales beneficiarios de las reducciones en las tarifas de peaje. A partir de noviembre de 2000, el acceso al subsidio a las tarifas de transporte (de carga y de pasajeros) quedó supeditado al cumplimiento de diversos requisitos por parte de los potenciales beneficiarios (presentación, ante la D.N.V., de la cédula verde, el certificado del CUIT, y el correspondiente a la Revisión Técnica Obligatoria del vehículo).

Antes de extraer cualquier otro tipo de inferencia de la información proporcionada por el Cuadro N° 1, cabe resaltar que el análisis se centra, pura y exclusivamente, en los costos/gastos de peaje de los usuarios de las rutas concesionadas y no en los ingresos de las empresas prestatarias del servicio que, en ambas fases, y con mayor intensidad en la segunda, han percibido o devengado a su favor cuantiosos recursos de las arcas públicas.

Cuadro N° 1

Evolución de las tarifas media de peaje en los 18 Corredores Nacionales concesionados, abril 1991-junio 2001 (en pesos cada 100 km. por UTEQ)

Período	Tarifa media		
Abr '91 / Jul '92	1,09		
Ago '92 / Oct '93	1,23		
Nov '93 / Jul '95	1,40		
Ago '95 / Ago '96	1,54		
Sep '96 / Dic '97	1,70		
Ene '98 / Set. '99.	1,85		
Oct '99 / Feb-00	1,57		
Mar '00 / Abr-00	1,51		
May '00 / Oct-00	1,50		
	Máxima*	Media*	Mínima*
Nov-00	1,29	1,43	1,49
Dic-00 / Abr-01	1,36	1,60	1,77
May-01 / Jun-01	1,29	1,55	1,74

* Según combinación de "máxima", "media" y "mínima", en cuanto a la gravitación de tipos de vehículos y cargas subsidiados. Ello supone considerar, en el primer caso, que la totalidad de los vehículos de carga y pasajeros obtienen los descuentos implementados a partir de noviembre de 2000; en el segundo caso, que se distribuyen en un 50% sin descuento alguno, un 30% en el transporte de pasajeros, y el 20% restante en transporte de cargas; y en el de "mínima" que ninguno de los vehículos pasantes por las estaciones de peaje de cada corredor vial obtiene descuentos específicos a partir de noviembre de 2000.

Fuente: Área de Economía y Tecnología en base a información del Órgano de Control de Concesiones Viales.

Así, el subperíodo comprendido entre abril de 1991 y setiembre de 1999 denota un alza sistemática de las tarifas de peaje que, dada su intensidad, se ubica por encima de los precios más significativos de la economía²⁰.

Distinta es la situación que queda de manifiesto en el subperíodo setiembre 1999-junio 2001, donde la profusión de distintos tipos de disminuciones tarifarias, incluso a los automóviles comunes, derivó en una marcada reducción de los peajes a fines de dicho año para luego denotar una cierta estabilización en sus valores promedio, que desde fines de 2000 presentan marcadas heterogeneidades según sea el supuesto que se adopte (ante la inexistencia de información oficial al respecto) en relación con la gravitación efectiva de los transportes de pasajeros y de cargas que accedieron a la reducción de tales tarifas²¹.

²⁰ Por ejemplo, mientras la tarifa media de peaje se incrementó el 69,7%, en idéntico lapso, el Índice de Precios Internos al por Mayor lo hizo apenas el 12,5% (supone un incremento real de las tarifas de peaje para los sectores productores de bienes superior al 50,8%). De allí que no resulte casual el creciente cuestionamiento al sistema de peaje proveniente no sólo de las principales Cámaras de empresarios del transporte (de cargas y de pasajeros), sino también de las gremiales empresarias presionadas por la incidencia cada vez mayor de los peajes en la estructura de costos de las firmas representadas. Por su parte, ese sostenido aumento tarifario se ubica, también, por encima del registrado, en ese mismo período, por el Índice de Precios al Consumidor (52,3%). En otras palabras, los usuarios en general del sistema de peaje han visto incrementar el costo real del mismo en un 11,4%.

²¹ De todas maneras, como este último fenómeno se ha visto enmarcado por un proceso de deflación de precios (muy particularmente, los minoristas), de tomar como referencia el período en su conjunto (abril 1991 a junio de 2001) las tarifas reales de peaje crecieron siempre por encima de los precios mayoristas -14,2%, en idéntico período-, fenómeno que se reproduce incluso si se considera que la totalidad de los transportistas de carga y de pasajeros hubiera accedido al subsidio pleno sobre las tarifas de peaje. No acontecería lo propio, de contrastarse la evolución de las tarifas respecto a las variaciones

En síntesis, después de casi ocho años de creciente dispersión de precios a favor de los concesionarios viales, respecto de los restantes precios de la economía, el relativo –con sus matices– alineamiento constatable en los últimos años ha sido una derivación de ingentes transferencias de recursos públicos de forma tal que esas reducciones tarifarias “no alteren la ecuación económico-financiera” de los concesionarios que, como se señaló, a juicio de la propia FIEL supone muy elevadas tasas de rentabilidad empresaria.

En efecto, como resultante natural de, en los primeros años de la concesión, el acelerado incremento de las tarifas de peaje y, a partir de 1999, las “compensaciones indemnizatorias”, los márgenes de rentabilidad que han internalizado durante ya más de un decenio los concesionarios viales emergen como por demás extraordinarios. En efecto, los mismos se ubican muy por encima de los registrados por la mayor parte de las más grandes firmas del país e, incluso, en algunos años, los del conjunto de los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas –subconjunto en el que los beneficios exorbitantes de las empresas petroleras y gasíferas asumen un papel decisivo–. Ello queda de manifiesto, tanto si se considera la rentabilidad media sobre ingresos (peajes más subsidios) como, en especial, con respecto al patrimonio neto (Cuadro N° 2). Mientras en el primer caso, la tasa media ponderada al cabo del decenio (1992-2001) se eleva a 7,4%, la tasa de ganancias respecto al patrimonio neto asciende, en promedio, a 18,1%; nivel que supera holgadamente al que se registró, aun en los años más exitosos, para el conjunto de las 500 mayores firmas del país.

Cuadro N° 2

Evolución de la tasa de rentabilidad sobre facturación de los concesionarios de las rutas nacionales, y su relación con las mayores empresas del país y con las privatizadas que integran la cúpula empresaria, 1992-2001 (en miles de pesos/ dólares y porcentajes)

	Ingresos Totales	Patrimonio Neto	Utilidades	Tasas de Rentabilidad				
				S/Ingresos	S/Pat. Neto	de la cúpula *	De las privat. en la cúpula**	S/Pat. Neto en 500 más grandes***
1992	175.801	35.646	5.398	3,1	22,9	s/d	s/d	s/d
1993	229.881	64.123	15.228	6,6	23,7	4,5	11.0	s/d
1994	268.979	77.611	31.262	11,6	40,3	5,6	10.5	s/d
1995	301.574	109.067	29.041	9,6	26,6	5,8	12.8	11.8
1996	298.194	118.202	22.497	7,5	19,0	4,3	11.2	13.6
1997	315.661	128.136	30.481	9,7	23,8	4,7	12.2	14.5
1998	350.470	149.288	26.320	7,5	17,6	3,8	10.4	12.0
1999	360.142	171.425	27.353	7,6	16,0	2,3	7.8	8.3
2000	356.919	179.456	18.830	5,3	10,5	2,1	8.8	6.8
2001	424.567	229.483	22.097	5,2	9,6	1,7	s/d	s/d
1992/2001	3.082.187	1.262.436	228.507	7,4	18,1	-	-	-

* La cúpula empresaria es la conformada por las 200 empresas de mayor facturación anual del país.

** Se trata de la rentabilidad media de las empresas privatizadas que forman parte de la cúpula.

*** Se trata de la rentabilidad media sobre patrimonio neto de las 500 empresas más grandes del país.

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base información de Memorias y balances de las empresas, y del INDEC: “Encuesta Nacional a Grandes Empresas”, varios años.

de los precios al consumidor (50,7% entre abril de 1991 y junio de 2001). En este último caso (la relación con los precios minoristas), sólo de considerarse la situación extrema de que ninguno de los transportistas potenciales beneficiarios del sistema de subsidio a la tarifa de peaje hubiese cumplimentado con los requerimientos exigidos, se verificaría un incremento real de las tarifas de peaje.

Estos márgenes de ganancia, ampliamente superiores a los de cualquier otro emprendimiento lucrativo de similares niveles de riesgo conllevan, en última instancia, la convergencia de muy elevados costos sociales directos (expresados en los incrementos reales de las tarifas de peajes) y de crecientes costos fiscales (la sistemática recurrencia a distintos tipos de subsidios tendientes, en todos los casos, a preservar esas rentas extraordinarias) de los concesionarios.

Queda claro, entonces, que el desproporcionado nivel de rentabilidad que han logrado las empresas concesionarias, como derivación natural de la convergencia de sucesivas e ilegítimas actualizaciones, así como por las diversas modalidades de subsidios con que se las ha privilegiado, en nada se condice con lo prescripto en la propia Ley de Peaje (N° 17.520), ni en la de Reforma del Estado (N° 23.696), en cuanto a su “proporcionalidad” y “razonabilidad”²².

III. La privatización de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires

III.1. Marco regulatorio, compromisos de inversión y estructuras de propiedad de los concesionarios

La red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, por donde transitan alrededor de 700 mil vehículos por día, está conformada por cuatro autopistas que, en conjunto, involucran una extensión aproximada de 200 kms.. La misma está integrada por el Acceso Norte, el Oeste, la Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas, todas ellas concesionadas en julio de 1994 y, a partir de ese mismo año, pero como resultado de la renegociación de una concesión previa, por la Autopista Buenos Aires-La Plata²³.

La licitación pública (nacional y, en este caso, internacional), tuvo como objeto la concesión de la construcción, mejora y conservación de las tres primeras vías, bajo las características de modalidad gratuita, tarifa tope y concesión independiente de cada uno de los accesos (un mismo consorcio no podía hacerse cargo de más de uno de ellos).

La tarifa tope para recorrer los respectivos tramos fue fijada en dólares estadounidenses en los siguientes valores: u\$s 0,836 para el Acceso Norte; u\$s 1,175 para el Acceso Oeste; y u\$s 0,712 para el Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas²⁴. Dicha tarifa se ajustaría anualmente (en enero de cada año) de acuerdo a las variaciones que se registraran en el Índice de Precios al Consumidor (CPI-All Items) de los Estados Unidos²⁵. Por su parte, las

²² Cabe resaltar algunas de tales consideraciones legales como, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley N° 17.520, donde se señala que “el nivel medio de tarifas no podrá exceder el valor económico medio del servicio ofrecido”. Por su parte, la Ley N° 23.696 establece (artículo 57) “que la eventual rentabilidad de la concesión no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el Concesionario y la utilidad neta obtenida por la Concesión”, al tiempo que en el artículo 58 considera que la ecuación económico-financiera de los concesionarios “deberá ser estructurada en orden de obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario”.

²³ Esta última autopista había sido licitada en 1979 bajo el sistema de concesión con subsidio estatal, siendo adjudicada en 1983 al consorcio Coviare S.A.. Con posterioridad, el contrato de concesión estuvo sujeto a diversas renegociaciones (1987, 1990, 1992) que derivaron, finalmente, en setiembre de 1994, en su integración a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, bajo un esquema regulatorio muy similar al de las restantes vías de acceso (concesión por veintidos años, eliminación del subsidio y cobro de tarifas de peaje).

²⁴ El criterio de selección se fundamentó en la elección de aquella oferta que propusiera una mayor reducción sobre las tarifas tope establecidas. En el caso del Acceso Norte, el consorcio ganador ofreció una reducción de 1,0%, mientras en el del Acceso Oeste fue de 29% y en el del Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas del 35%. Sin embargo, posteriores y recurrentes renegociaciones con cada uno de los concesionarios derivaron en incrementos sustantivos de las tarifas asociados, en algunos casos, a la demora y a los mayores costos –respecto a los previstos– por las expropiaciones y, en otros, al adelantamiento y/o la incorporación de nuevas obras adicionales que terminarían siendo financiadas por los usuarios.

²⁵ Cláusula, esta última, que contravenía lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad que taxativamente prohíbe todo tipo de ajuste o indexación de precios. Al respecto, recién en mayo de 2000, el Dictamen N° 153 de la Procuración del Tesoro dispuso que tales mecanismos de actualización tarifaria por variaciones de precios estadounidenses contenidas en los

restricciones a la presencia de un mismo consorcio en más de un acceso y al carácter de licitación internacional del llamado original a concurso derivaron en la presencia de algunas empresas internacionales (Huarte –España–; Dycasa, también español pero que ya tenía una sólida presencia en el país; Impregilo –Italia–) en los respectivos consorcios adjudicatarios, en todos los casos, asociadas con los tradicionales grupos empresarios locales vinculados a la construcción (Benito Roggio e hijos –que, a su vez, ya participaba del consorcio Coviare, concesionario de la Autopista Buenos Aires-La Plata; Sideco Americana –Grupo Macri–, y Construcciones Aragón –también con participación accionaria en Coviare–).

Se trató de “concesiones de riesgo” (sin garantía de tráfico mínimo alguno, ni aportes del Estado), por un plazo de 22 años y 8 meses, con posibilidad de prórroga por 12 meses adicionales. Las empresas debían realizar las inversiones comprometidas y –según las previsiones originales– recuperarían los montos invertidos una vez habilitados al tránsito los nuevos tramos a construir, a través del cobro de peaje²⁶. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de construir, en todos los casos, calles colectoras de circulación gratuita.

Se definieron, adicionalmente, cuatro tipos de obras: las *iniciales* (previas al cobro de peaje, con un plazo máximo de dos años que comprendían, por un lado, trabajos de reparación imprescindibles y, por otro, la conclusión de las expropiaciones requeridas para la concreción de las restantes obras); las *prioritarias* (una vez iniciado el cobro de peaje, que incluían repavimentaciones, remodelaciones y la construcción de nuevas vías); las *complementarias* (aquellas que implicaran mejoras del servicio, agregando seguridad al tránsito); y las de *conservación de rutina* sobre el mantenimiento de la red.

Una diferencia sustantiva en relación con las concesiones de los corredores nacionales la brinda la creación, con anterioridad a la entrada en vigencia de los contratos, del Organismo de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires (OCRABA), como entidad dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, que goza de autarquía económica y financiera (sus ingresos provienen del 0,5% de la recaudación de los concesionarios, de las multas y penalidades que aplicara, y de las diferencias por redondeo de los valores tarifarios). El mismo contaba con un Directorio de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y una Comisión Asesora *ad honorem*. Si bien su independencia efectiva siempre fue muy débil o ínfima respecto a las decisiones adoptadas por el PEN (por ejemplo, en las recurrentes renegociaciones contractuales que se han ido sucediendo casi ininterrumpidamente con los concesionarios) contaba, en su condición de organismo descentralizado, con una muy superior capacidad jurídica de intervención.

De todas maneras, al igual que en el caso del Organismo de Control de las Concesiones Viales, el cumplimiento de las misiones y funciones que se le asignaron denota, cuando menos, ciertos sesgos que permitirían inferir marcadas insuficiencias en sus actividades de control y patologías que presumen su captura por parte de las empresas reguladas. Al respecto, y a simple título ilustrativo, cabe hacer referencia al Informe de Auditoría realizado por la Auditoría General de la Nación sobre la gestión del OCRABA durante el bienio 1998-99, en cuanto al grado de cumplimiento de las obligaciones emergentes de los contratos de concesión²⁷. Por otro lado, las propias declaraciones del, en su momento, titular del

contratos de concesión de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires “devienen inaplicables frente a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Nº 23.928”.

²⁶ Ese plazo involucraba cuatro subperíodos: toma de posesión (60 días); liberación de traza (180 días); obras Primera Etapa (24 meses); y Período de Explotación –Segunda Etapa– (20 años). El cobro de peaje recién quedaba autorizado una vez concluidas las obras de la Primera Etapa.

²⁷ En dicho Informe de Auditoría, Nº 110, del 27 de junio de 2001, se señala que “la consecuencia directa de la falta de evaluaciones por parte de OCRABA ha significado en definitiva, eximir a los Concesionarios, en los períodos descriptos del cumplimiento de las principales obligaciones referidas a los pavimentos”. La crítica se centra, también, en la diversidad de criterios aplicados en cuanto al “redondeo” de las tarifas de peaje de los distintos accesos. En tal sentido, el citado informe

OCRABA, Ing. R. Cruz, revelan la simetría de argumentaciones con las esgrimidas por los concesionarios ante los crecientes cuestionamientos en el sentido de que las tarifas de los peajes de los accesos en la Argentina estaban entre las más caras del mundo por encima de países tales como EE.UU., Italia o Francia²⁸.

Más allá de esos rasgos más o menos comunes entre los dos órganos de control de las concesiones viales en la Argentina, cabe una reflexión adicional en torno al propio diseño institucional de las agencias de control en el ámbito de la infraestructura vial. Como enseña la teoría, la atomización de las agencias reguladoras o de control que actúan, incluso, en un mismo ámbito y con funciones muy similares (como, en este caso, a través de OCCV y OCRABA, en lo atinente a la infraestructura vial), conspira contra la eficiencia de las actividades específicas y, fundamentalmente, incrementa los riesgos de captura por parte de los regulados. Esta anomalía recién fue subsanada a principios de 2001 (Decreto N° 87), cuando se creó el Organo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), al que se le transfirieron las competencias, objetivos, partidas presupuestarias, recursos humanos y materiales del OCRABA, del OCCV – dependiente de la D.N.V.– y, también, de la Comisión Transitoria y el Organo de Control de la Concesión de la Obra de la Conexión física entre las ciudades de Rosario, provincia de Santa Fe, y Victoria, en la provincia de Entre Ríos. Este nuevo órgano de control depende, como organismo descentralizado²⁹, de la Secretaría de Obras Públicas y ejerce sus tareas de “supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesiones de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo sean concesionadas”.

III.2. Las recurrentes renegociaciones contractuales. Rasgos distintivos y denominadores comunes

Al igual que en el caso de los corredores viales nacionales, la “readecuación” o renegociación de diversas cláusulas contractuales emerge como un rasgo común –aunque con intensidades diversas– a las concesiones de la red de accesos a Buenos Aires.

Como se señaló en la sección anterior, parte de tales renegociaciones se remontan al período previo a la habilitación del cobro del peaje e, incluso, en alguna de ellas, esta última autorización se concretó sin haber dado cuenta de los requerimientos que debían cumplir los concesionarios en materia de obras e inversiones..

Así, por ejemplo, en el caso del Acceso Oeste, la demora en la ejecución de las expropiaciones conllevó, por un lado, el retraso de obras comprometidas contractualmente y, por otro, una inversión que llegó a duplicar la prevista. Ello derivó en dos renegociaciones contractuales por las que, finalmente, en 1996 se modificaron los plazos para la consecución de las obras y, a la vez, se habilitó el cobro del peaje con el objetivo de generar los recursos que le permitirían al concesionario compensar esos mayores gastos por expropiaciones. Asimismo, se incorporó (alterando lo dispuesto en el contrato original) una peculiar

considera, además, que el “Ente auditado no ha establecido un criterio uniforme para el cálculo del redondeo de la tarifa”. Asimismo, dicho Informe resalta que el “OCRABA omitió aplicar penalidades” ante incumplimientos de inversión en diversos tramos de los accesos evaluados.

²⁸ Al respecto, el Ing. Cruz afirmó (ver Diario Clarín, del 19 de noviembre de 1995) que “no se pueden comparar los precios de los peajes de la Argentina con los de otras partes del mundo porque las autopistas nacionales son construidas con capitales privados sin ningún tipo de ayuda estatal”. En cambio, dijo, en EE.UU., Francia e Italia “existen subsidios y partidas especiales para la construcción de autopistas, por eso el peaje es más barato”. Es obvio que, también, omitió considerar que en una proporción mayoritaria, tales autopistas, en el caso argentino, habían sido construidas, previamente, con financiamiento público (incluso, la Autopista Buenos Aires-La Plata, que fue construída por capitales privados pero elevados subsidios estatales..

²⁹ Se trató, prácticamente, de una “absorción” por parte del OCRABA de los restantes entes. De allí que el OCCOVI tiende a reproducir buena parte de los rasgos institucionales del OCRABA.

disposición: que en el recorrido total del acceso, la tarifa básica debía ser abonada dos veces, con el consiguiente incremento tarifario del 100%³⁰.

En el caso del Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas, los retrasos en la realización de las obras comprometidas por el concesionario dieron lugar, ya en noviembre de 1995, a una primera renegociación contractual por la que se autorizó el cobro del peaje en el tramo correspondiente a la Autopista Ricchieri (ya construida al momento de inicio de la concesión).

Siempre a título ilustrativo, tal vez el ejemplo más paradigmático lo ofrezcan las renegociaciones contractuales correspondientes al Acceso Norte. La primera de ellas se realizó (junio 1996) antes de transcurridos los dos años de la firma del contrato de concesión y antes de habilitarse el cobro del peaje. Con posterioridad (noviembre 1997, julio 1998 y junio 2000) se concretaron nuevas “readecuaciones” contractuales que, en todos los casos, implicaron aumentos de la tarifa básica y/o la postergación de obras comprometidas y/o el adelantamiento de otras pero financiadas a través de incrementos tarifarios abonados por los usuarios involucrados.

Por último, siempre en lo referido al Acceso Norte, y por el carácter demostrativa de la misma, cabe resaltar la llamada “Quinta Adecuación del Contrato de Concesión del Acceso Norte a la Ciudad de Buenos Aires” (Decreto N° 1.221/00) o, en otras palabras, la “quinta” renegociación contractual, transcurridos apenas seis años y medio de la concesión. El aumento de las tarifas de peaje (más del 20% para quienes no cuentan con la tarjeta de pago automático), la extensión de los plazos de la concesión (cuatro años adicionales), la postergación de los ajustes tarifarios asociados a la evolución de índices de precios estadounidenses (igualmente prohibidos por un dictamen previo de la Procuración del Tesoro –ver nota al pie de página N° 26–), y el compromiso empresario de adelantar algunas de las inversiones previstas emergen, sin duda, como los componentes sustantivos de esta última renegociación que, en buena medida, refleja y sintetiza el rasgo común de todas las “readecuaciones”. Al decir de la FIEL (op. cit.): “los cambios en las inversiones previstas o en la oportunidad de ejecutar las obras, derivó en aumentos tarifarios con el objetivo de mantener la rentabilidad que surgía de cada oferta ganadora”.

En síntesis, como resultante principal de estas renegociaciones, fueron habilitados al cobro de peaje tramos de autopistas existentes (concretados con fondos públicos), sin que mediara la finalización de la construcción de los nuevos tramos previstos, contradiciendo las exigencias de los contratos de concesión iniciales, y contribuyendo a que las obras en unos tramos se financien a través de las tarifas cobradas a los usuarios de otros. Este hecho desvirtuó una de las características más novedosas y, en principio, positivas de la concesión de los accesos que consistía en la obligación de realizar (sin avales ni garantías del Estado) una importante inversión inicial en la construcción de nuevas vías a ser recuperada, una vez finalizadas las obras, a través del cobro de peaje a los respectivos usuarios. Por otro lado, la tarifa básica presentada en la oferta se incrementó (en los accesos Oeste y Norte) y con ello se modificó la variable que definió la adjudicación de los accesos (la tarifa de peaje) conspirando, así, contra la seguridad jurídica de los usuarios y de las propias empresas y consorcios que se vieron marginados del concurso frente a tarifas básicas más bajas que, finalmente, no fueron las aplicadas.

Por último, y como antecedente al análisis de la evolución de las tarifas de peaje en los accesos a Buenos Aires, cabe incorporar un breve cuadro resumen sobre la tarifa básica **inicial** aplicada en cada uno de ellos:

³⁰ Ver, al respecto, Arza, C. y Gonzalez García, A.: op. cit.; y Abdala, M. y Spiller, P.: “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999.

Cuadro N° 3

Redes de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires: procedimiento de cálculo de la tarifa básica inicial (en dólares/pesos)

A) Acceso Norte

	Tarifa de la oferta	Tarifa con nuevas obras	Tarifa actualizada*	Tarifa con IVA	Tarifa al público**	Tarifa media c/100 kms.
Julio 1996	0,827	0,983	1,061	1,284	1,30	1,08

B) Acceso Oeste

	Tarifa de la oferta	Tarifa actualizada*	Tarifa con IVA	Coef. obras realiz./prev.	Tarifa proporcional	Tarifa al público***	Tarifa media c/100 kms.
Junio 1997	0,829	0,915	1,107	0,555	0,614	0,60	2,18

C) Acceso Ricchieri

	Tarifa de la oferta	Tarifa actualizada*	Tarifa con IVA	Tarifa al público**	Tarifa media c/100 kms.
Marzo 1997	0,466	0,511	0,632	0,70	3,47

D) Autopista Buenos Aires-La Plata

	Tarifa básica de la renegociación	Tarifa actualizada con IVA **				Tramo Buenos Aires-Quilmes	Tramo Bs. As-Hudson/La Plata	Tarifa media c/100 kms.
		Dock Sud	Quilmes Sur	Quilmes Norte	Hudson			
Julio 1995	1,80	1,90	1,20	1,20	1,90	3,10	3,80	9,55

* Tarifa actualizada por la evolución del Índice de Precios al Consumidor de los EE.UU. con base en setiembre de 1993=100,0.

** La tarifa básica al público contiene el redondeo correspondiente. La misma debe ser multiplicada por el coeficiente que corresponda a cada tipo de vehículo.

*** En realidad, para recorrerse todo el tramo deben abonarse dos tarifas básicas.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del Órgano de Control de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

III.3. Evolución de las tarifas y de las rentabilidades empresarias

El seguimiento analítico de la evolución de las tarifas de peaje de las redes de acceso plantea dificultades de diversa índole asociadas, en última instancia, a las readecuaciones contractuales señaladas que se expresan, por ejemplo, en variaciones tarifarias que involucran sólo a alguna/s de la/s estación/es de peaje de cada acceso y/o la incorporación de las tarjetas de “telepeaje” –que, en algunos casos, conllevan reducciones tarifarias y en otros no– y/o la habilitación de nuevas cabinas para determinados tramos dentro de un mismo acceso, etc.. De allí que, como una forma de aproximarse a la evolución promedio de las tarifas de peaje de cada uno de los accesos y de la red en su conjunto, se optó por estimar el valor medio anual de la misma a partir de relacionar, en cada caso, la recaudación total por la respectiva cantidad de UTEQ pasantes por acceso (Cuadro N° 4) a partir de julio de 1997, fecha en la que se encontraba habilitado el cobro de peaje en todos ellos.

Cuadro N° 4

Evolución de la tarifa media anual por UTEQ* en cada acceso a la Ciudad de Buenos Aires, segundo semestre 1997-2001 (en pesos/dólares y porcentajes)

Años	Acceso Oeste	Acceso Norte	Autopista Buenos Aires-La Plata	Autop. Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas	Total Red de Accesos
1997 (**)	0,631	1,202	1,774	0,698	1,091
1998	0,924	1,195	1,756	0,697	1,141
1999	1,382	1,336	1,760	0,677	1,291
2000	1,436	1,282	1,761	0,678	1,269
2001	1,433	1,340	1,729	0,692	1,292
Incremento (%)	127,1	11,5	-2,5	-0,9	18,4

* Unidades de Tránsito Equivalentes.

** Se trata del período julio-diciembre, cuando en todos los accesos estaba habilitado el cobro de peaje

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del INDEC.

El por demás heterogéneo comportamiento de las tarifas medias según redes de acceso emerge, sin duda, como el rasgo sobresaliente de la información presentada. Antes de incorporar algunas referencias a las razones que coadyuvan a explicar tales divergencias, cabe resaltar que la tarifa media anual ponderada por UTEQ del conjunto de los accesos a la Ciudad se incrementó, entre el segundo semestre de 1997 y el año 2001, un 18,4%. Tal alza media de las tarifas resulta más que sustantiva si se tiene en cuenta que entre junio de 1997 y diciembre de 2001, el Índice de Precios al Consumidor registró una deflación de 3,2%, y el Índice de Precios Mayoristas Nivel General decreció el 8,5%. En otras palabras, aun en aquellos dos accesos en que se manifiesta una reducción absoluta en la tarifa media resultante por UTEQ, la misma supone un incremento real en términos de los precios más representativos de la economía.

De todas maneras, es insoslayable realizar alguna mención a las pronunciadas disparidades que se verifican entre las distintas redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires. El ejemplo extremo lo ofrece el Acceso Oeste donde, en el período en consideración, la tarifa media por UTEQ se incrementó en un 127,1%. Ello no es más que el reflejo de lo señalado precedentemente respecto a la incorporación de nuevas barreras de peaje –que conllevaron un incremento del 100% respecto a la tarifa presentada en la oferta original–, a la que se le suma la aplicación del ajuste anual por el índice de precios minoristas de EE.UU., hasta su prohibición por el señalado dictamen de la Procuración del Tesoro.

En el resto de las redes, esos valores medios no son más que la conjunción de, por un lado, los señalados ajustes por el CPI de EE.UU. (hasta 1999, dado el citado dictamen de la Procuración), la apertura de nuevos tramos o estaciones de peaje (que, en algunos casos, significan, para determinados usuarios, una reducción de la tarifa a abonar) y, fundamentalmente, la incorporación de la tarjeta de “telepeaje” que, en diversos tramos o accesos, conllevó, una reducción más o menos sustantiva en el costo del servicio para el usuario³¹.

En síntesis, y más allá de las peculiaridades de cada uno de los accesos, tramos, sistemas de pago, formas y características de las recurrentes renegociaciones, la tarifa media de peaje de la red de acceso denota un incremento sustantivo que, en términos reales, se hace extensivo a cada una de las distintas vías que la conforman.

De resultados de ello, las tasas de rentabilidad promedio del conjunto de los concesionarios de la red de accesos alcanzan niveles que solo podrían caracterizarse como exorbitantes. Tal como queda de manifiesto en el Cuadro N° 5, el margen de rentabilidad medio sobre facturación de las mismas se eleva a casi el 20% en el quinquenio 1997-2001 (una vez que todos los accesos habilitaran sus cabinas de peaje), cuando en idéntico período las 200 firmas más grandes del país obtenían rentabilidades que oscilaban entre el 1,7% y 4,7% e, incluso, las de las privatizadas que forman parte de ese núcleo selecto de grandes empresas fluctuó entre un mínimo de 7,8% (1999) y un máximo de 12,2% (1997). En otras palabras, la tasa de ganancia de los concesionarios se ubica, según los años, entre tres y once veces por encima de la obtenida por las más grandes firmas del país e, incluso, en algunos años, alcanza a triplicar las rentas de privilegio del conjunto de las privatizadas que integran la cúpula empresaria local.

³¹ Por ejemplo, a simple título ilustrativo, en el caso del Acceso Norte, en el período comprendido entre setiembre de 1998 y diciembre de 2000, en la estación Debenedetti la reducción tarifaria para quienes abonaban con tarjeta de “telepeaje” derivó en una rebaja superior al 40%; mientras que en las de Tigre, Márquez y San Martín determinó una baja del 20%. Por su parte, en las estaciones Pilar y Campana, durante el año 2001, la reducción tarifaria para quienes utilizan la tarjeta de “telepeaje” fue superior al 10%.

Cuadro N° 5

Evolución de la tasa de rentabilidad sobre facturación de los concesionarios de la red de accesos a Buenos Aires, y su relación con las mayores empresas del país y con las privatizadas que integran la cúpula empresaria , 1997-2001 (miles de pesos/ dólares y porcentajes)

	Facturación por peajes	Utilidades	Tasas de Rentabilidad		
			S/ Facturación	De la cúpula*	De las privatizadas de la cupula**
1997	169.955,7	21.482,9	12,6	4,7	12,2
1998	196.427,3	45.504,1	23,2	3,8	10,4
1999	286.536,2	70.842,1	24,7	2,3	7,8
2000	302.751,9	61.101,7	20,2	2,1	8,8
2001	298.312,0	42.919,3	14,4	1,7	S/d
1997/ 2001	1.253.983,1	241.850,1	19,3	-	-

* La cúpula empresaria es la conformada por las 200 empresas de mayor facturación anual del país.

** Se trata de la rentabilidad media de las empresas privatizadas que forman parte de la cúpula.

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información de Memorias y balances de las empresas.

Se desprende, por ende, que los márgenes de ganancias por demás elevados –y muy poco “razonables”, si se atiende, como surge de la nota al pié de página N° 23, a lo prescripto en las Leyes N° 17.520 y 23.696– que han obtenido los consorcios adjudicatarios de la red de accesos, denota la funcionalidad de la regulación pública –y fundamentalmente, la de las recurrentes renegociaciones contractuales– en relación con, no ya la preservación de los beneficios extraordinarios que surgían de las condiciones originales de las respectivas concesiones, sino con un considerable acrecentamiento de las mismas. A diferencia del ejemplo que ofrecen las concesiones de los corredores nacionales, tales beneficios de privilegio se asientan, en lo esencial, en la exacción de recursos a los usuarios –dada la inexistencia de subsidios– de tales accesos que, en la generalidad de los casos, prácticamente no disponen –a pesar de que la normativa vigente así lo establece– de caminos alternativos de razonable transitabilidad.

IV. ¿Un nuevo sistema de financiamiento de la infraestructura vial o un recurso para compensar a los actuales concesionarios?

En paralelo al proceso de renegociación con los concesionarios de los corredores nacionales, y a partir de la sanción, durante el gobierno de la Alianza, del Decreto N° 802/01 (por el que, entre otras cosas, se redujeron las tarifas de peaje con el consiguiente incremento de los subsidios públicos), comenzaron a implementarse los primeros pasos de un nuevo sistema de financiamiento del conjunto de las rutas nacionales (quedando exceptuadas la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, las autopistas porteñas y las concesiones provinciales). A partir de dicho Decreto se creó un “fondo vial” basado en la recaudación de una tasa adicional sobre el precio del gasoil de cinco centavos por litro (representa alrededor de 500 millones de pesos anuales). Con ello se procuró satisfacer un doble objetivo: por un lado, obtener recursos para compensar a los concesionarios por la disminución de las tarifas de peaje³² y, por otro, obtener fondos que financiarían obras de mantenimiento de las rutas nacionales (tanto las concesionadas como las no concesionadas –en este último caso, bajo un sistema por el cual la empresa privada se responsabiliza de realizar la obra con capitales propios y el Estado le reintegraría los recursos una vez liberadas las respectivas vías–), así

³² En los considerandos del Decreto N° 802/01 se señala que “a fin de no afectar la ecuación económica-financiera de los concesionarios que perciben los peajes, se crea una tasa sobre el gasoil que permitirá mantener los ingresos de los concesionarios conforme a los respectivos contratos vigentes”.

como otras obras de infraestructura. La tarifa o tasa vial que se aplicaría, una vez que el sistema se implemente, se fijó en un valor base de \$ 0,75 cada 100 kms., y se ajustaría sólo ante incrementos en el PBI por habitante³³.

Por su parte, a partir de noviembre de 2003, cuando concluyan –en principio– las actuales concesiones de los corredores nacionales (con la excepción de la del N° 18), se licitarían las rutas concesionadas, pero bajo una modalidad diferente a la que rigió durante toda la década de los noventa (los concesionarios privados serán los responsables de realizar las obras y del mantenimiento de las rutas pero no de la percepción de la correspondiente tasa vial³⁴).

Pocos meses después, a fines de julio de 2001, se sancionó el Decreto N° 976 que modifica y procura perfeccionar, en algunos aspectos, las disposiciones del precedente. En ese marco, se dispuso que la tasa sobre el gasoil (\$ 0,05) por litro será transferida a un Fideicomiso administrado por el Banco Nación que será el responsable de reasignar esos recursos, junto con los provenientes de la “tasa vial”. Tal como lo dispone esta normativa, los bienes fideicomitidos se destinarán al pago de las compensaciones de todos los concesionarios de los corredores nacionales, y al financiamiento de determinadas obras.

Por último, a principios de noviembre de 2001, se sanciona el Decreto N° 1.377 que, en buena medida, tiende a consolidar este nuevo sistema de financiamiento de la infraestructura vial. En efecto, en el marco del Sistema de Infraestructura del Transporte, se creó el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) hacia donde se destinarían no menos del 80% de los recursos obtenidos de la tasa impuesta al gasoil³⁵ y las futuras percepciones de las tasas viales que reemplazarían, así, a las actuales tarifas de peaje.

Sin embargo, la experiencia de los últimos meses tiende a demostrar, que la casi totalidad de los fondos recaudados por el impuesto al gasoil se ha destinando al pago de las “compensaciones indemnizatorias”. Es más, buena parte de las obras licitadas en el marco del SISVIAL (suman poco más de 400 millones de pesos), revelan un estado por demás incierto en cuanto a su concreción³⁶.

Más allá de la decisión oficial que se adopte en cuanto a este nuevo esquema de financiamiento de la infraestructura vial, más aún ante el cambio de autoridades gubernamentales registrado entre fines de 2001 y los primeros días de 2002 –a la fecha, no se han pronunciado al respecto–, cabe incorporar unas breves digresiones:

- se trata de un sistema mixto, que combinaría el cobro de una “tasa vial” con una modalidad de financiamiento de la expansión vial no muy disímil de la que existía antes de la entrega en concesión de las principales rutas nacionales a comienzos del decenio de los noventa (la misma que fue criticada, en su momento, por su incapacidad para financiar la expansión del sistema vial nacional)³⁷. En realidad, todo parecería indicar que el objetivo esencial de este

³³ Se trata de una cláusula de ajuste por demás atípica (hasta en su determinación) de, en este caso, la “tasa vial” que igualmente contraviene lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad. Cabe señalar, asimismo, que en su artículo 8, el decreto de referencia señala que el valor base de la “tasa vial” también contemplará, para las distintas rutas, las diferencias existentes según horarios, congestión de tránsito, tipo de carga y servicio de transporte.

³⁴ La tasa vial sería percibida por una empresa independiente de la concesionaria que transferiría los fondos recaudados al Fideicomiso (el Banco Nación) el que, a su vez, reasignaría tales recursos entre los concesionarios en función del respectivo tránsito vehicular, una vez concluidas las obras.

³⁵ El Decreto autoriza a destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de la tasa al gasoil al desarrollo de la infraestructura ferroviaria.

³⁶ Cabe resaltar que esas primeras licitaciones se efectivizaron en el último mes de vigencia de la Ley de Convertibilidad, con paridad 1 u\$s = 1 peso. Sin duda, como se analiza más adelante, las profundas modificaciones en el contexto macroeconómico derivarán, seguramente, en una revisión integral de las mismas.

³⁷ Antes de la privatización de una parte importante de la red vial nacional a comienzos de los años noventa, la Dirección Nacional de Vialidad se encargaba del mantenimiento de las rutas a partir de la recaudación de un impuesto sobre los distintos combustibles líquidos.

nuevo plexo normativo es el de sustentar –manteniendo o profundizando– una disminución sustantiva de las actuales tarifas de peaje sin alterar la ecuación económico-financiera de las empresas concesionarias. Es más, como se señaló, la asignación que se le ha venido otorgando a los recursos obtenidos de la tasa aplicada al gasoil tiende a avalar tal afirmación (compensar a los actuales concesionarios por la reducción de las tarifas de peaje derivada de, fundamentalmente, el Decreto N° 802/01³⁸);

- el principal recurso de financiamiento del nuevo sistema vial proviene de la tasa sobre el gasoil; en otras palabras los usuarios de dicho combustible serán los que subsidien el mejoramiento y la expansión de la red vial nacional (con independencia de que utilicen o no las rutas), desvirtuando el concepto que, en su momento, sirviera de argumentación y sustento para la implementación del sistema de peajes (“el que usa paga”);
- existen riesgos ciertos (en tanto las omisiones normativas de las últimas renegociaciones nada dicen al respecto) de un creciente deterioro los índices de calidad de las rutas concesionadas –fenómeno que, con mayor o menor intensidad, se viene reflejando en la mayor parte de los corredores nacionales–³⁹; y
- en la medida en que los recursos recaudados a partir de la tasa extra al gasoil continúen derivándose a amortizar las “compensaciones indemnizatorias” –correlato, en última instancia, de las muy elevadas tasas de rentabilidad que han venido internalizando los concesionarios de las rutas nacionales–, existen ciertas y crecientes dudas sobre la posibilidad real de incorporar nuevas vías e, incluso, de mejorar sustantivamente las condiciones de transitabilidad del resto de la red vial nacional. Más aún si se tiene en cuenta que la economía argentina se halla inmersa en una recesión que se extiende por más de cuatro años –con escasas posibilidades de reversión, por lo menos en el corto plazo–. En síntesis, los muy débiles incentivos a la inversión sumados a las dificultades de acceso a financiamiento, interno y, fundamentalmente, externo; y la profunda alteración de la estructura de precios relativos (en particular, por la incidencia de una devaluación superior al 250%), tornan poco probable la incorporación de capitales de riesgo frente a un esquema que, en principio, parecería tender a privilegiar a los actuales concesionarios de la red vial nacional privatizada a principios de los noventa.

Sin duda, todo ello no estará para nada disociado de los resultados que se deriven del Plan de Emergencia implementado, por las nuevas autoridades gubernamentales, a principios de 2002 y, en ese marco, de los que se deriven de la renegociación integral de los contratos con el conjunto de las empresas privatizadas.

V. La nueva administración gubernamental y la renegociación de los contratos con el conjunto de las empresas privatizadas

El 1° de enero de 2002, y después de doce días por demás convulsionados, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales, asumió una nueva Administración gubernamental. Ya en el marco del *default* de la deuda externa, el día 6 del mismo mes fue sancionada la Ley N° 25.561 (de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”) que, por un lado, derivó en cambios decisivos en el plano macroeconómico (como el abandono del régimen de la Convertibilidad a partir de la devaluación del peso) y, por otro, en un replanteo de las relaciones contractuales con las empresas privatizadas durante los años noventa.

³⁸ Más de 300 millones de dólares hasta fines de febrero de 2002 (el total de lo recaudado).

³⁹ De la información proporcionada por la página web del OCCOVI (<http://occovi.gov.ar>) se desprende que, en los últimos cuatro o cinco años, el Índice de Estado de los distintos corredores viales nacionales ha permanecido relativamente estable o, incluso, en varios de ellos, ha tendido a decrecer.

En este último plano, se eliminó la “dolarización de las tarifas” –y el consiguiente seguro de cambio del que gozaban las firmas prestatarias–, así como su indexación periódica. Esto se vio reforzado al reformarse, también, el artículo 10 de la Ley de Convertibilidad, cuyo nuevo texto quedó redactado de la siguiente manera: “Mantiénense derogadas, *con efecto a partir del 1° de abril de 1991*, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios” (cursivas propias). Ello viabilizaría, naturalmente, la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad (como en el caso del conjunto de las concesiones viales –tanto en el plano de las tarifas de peaje abonadas por los usuarios, como en la determinación de las “compensaciones indemnizatorias”–) han conllevado beneficios extraordinarios para los concesionarios.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley N° 25.561, dispone la renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas incorporando, a la vez, una serie de criterios rectores sobre los que deberá estructurarse tales renegociaciones: “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”.

En este sentido, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8 de la ley en cuestión, durante el mes de febrero de 2002 fueron sancionados los Decretos N° 293 (12 de febrero) y N° 370 (22 de febrero). En el primero de ellos se encomendó al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se reafirmaron los criterios básicos sobre los que deberá estructurarse el mismo, se creó la Comisión de Renegociación que asistirá a dicho Ministerio, y se definió que una de las áreas comprendidas en la renegociación son “las concesiones viales con cobro a usuarios, incluidos los accesos a la ciudad de Buenos Aires”. Asimismo, se estableció que las propuestas de renegociación o rescisión deberán elevarse al P.E.N. dentro de los 120 días desde la sanción del Decreto. Por su parte, el Decreto N° 370/02 establece la conformación que tendrá tal Comisión de Renegociación (donde se invita a participar al Defensor del Pueblo de la Nación, al tiempo que se incluye un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores). Asimismo, en la última de las normas citadas se establece que “los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, *ad referendum* del P.E.N..

A la fecha de concluir el presente documento, y ante la renuncia del primer Ministro de Economía de la nueva Administración gubernamental, la casi totalidad de los responsables técnicos de tales comisiones presentaron su renuncia a los respectivos cargos. A la vez, el pasado 16 de mayo del corriente año, la Jueza Federal Clara Do Pico suspendió “los plazos del proceso de renegociación de los contratos” hasta que se le de una participación plena al responsable de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores en la Comisión Renegociadora, tanto en lo relativo al acceso al conjunto de la información presentada por las empresas, como a la propia participación directa en las “reuniones de los equipos técnicos”.

Sin duda, todo ello incorpora nuevos interrogantes en cuanto a, por un lado, el mantenimiento –o no– de la propia dinámica de revisión y renegociación de los contratos y, por otro, esencialmente, respecto a los resultados de las mismas.

VI. Reflexiones finales

La concesión a manos privadas de buena parte de la infraestructura vial reconoce una serie de similitudes sustantivas respecto a varios de los rasgos distintivos de la mayoría de las privatizaciones realizadas en la Argentina durante los años noventa, muy particularmente de las concretadas en sus primeros años. La celeridad en sus realizaciones no exenta de improvisaciones, los errores de diseño, las imprecisiones normativas, la debilidad regulatoria, la inducción a la concentración del capital, la desatención de los intereses de usuarios y consumidores son, entre otras, algunas de esas características que se manifiestan, con particular intensidad, en el campo de los corredores viales nacionales. La generación de condiciones de contexto que garantizan elevadas rentas de privilegio, bajo condiciones de monopolios legales, la muy laxa regulación pública y el nulo riesgo empresario emergen, así, como los elementos fundamentales y funcionales a la decisión político-institucional de favorecer a la “comunidad de negocios”, en el marco de la llamada “sed de reputación” de la Administración Menem.

Con intensidades diversas y características específicas, también en la privatización de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires se manifiesta otro de los denominadores comunes a gran parte de las privatizaciones realizadas en el país: las recurrentes renegociaciones contractuales que sistemáticamente, bajo formas y mecanismos por demás heterogéneos, han tendido a preservar –sino a acrecentar– los beneficios extraordinarios de los concesionarios. Las modificaciones introducidas en la regulación tarifaria, la condonación de múltiples incumplimientos empresarios –tanto inversiones comprometidas contractualmente que no fueron efectivizadas como en lo que se refiere a la calidad del servicio–, la extensión de los plazos de las concesiones, la transferencia a los usuarios –vía mayores tarifas– del financiamiento de las obras son, entre otros, algunos de los elementos comunes a las permanentes “readecuaciones” que han venido alterando los contratos originales con los concesionarios viales en general.

De todas maneras, bajo este encuadre puede distinguirse una serie de similitudes y de divergencias en cuanto a las formas bajo las que se han ido desvirtuando, incluso, los objetivos planteados originalmente pero, a la vez, una clara unicidad: la sistemática priorización de determinados intereses privados por sobre los sociales, y de los llamados “equilibrios” –políticos y/o fiscales⁴⁰– de corto plazo por sobre los de mediano y largo plazo.

Así, por ejemplo, en el caso de los corredores viales nacionales, el sistema de peaje procuraba, además de mejorar sustancialmente el estado de las rutas concesionadas, la obtención de recursos –canon a pagar por los concesionarios– que serían reinvertidos en la financiación del mantenimiento del resto de la red vial nacional. Sin embargo, de resultas de la primera renegociación contractual, a la supresión del pago del canon se le adicionó el reconocimiento de “compensaciones indemnizatorias” –subsidios públicos–, e *ilegales* cláusulas de ajuste de las tarifas de peaje de forma de mantener inalterada la “ecuación económico-financiera” original de los concesionarios (que, conllevaba, en pleno contexto hiperinflacionario, muy elevadas tasas de rentabilidad). Ello derivó en, por un lado, un incremento real sustantivo en las tarifas de peajes (con sus consiguientes impactos negativos sobre la competitividad de la economía y la distribución del ingreso), así como en los subsidios públicos “compensatorios” de esas rentabilidades extraordinarias.

Dentro de esa misma lógica se enmarca la estrategia delineada desde mediados de 1999 donde, nuevamente, lo único que se mantiene inalterado es la preservación de los

⁴⁰ En realidad, en el ámbito de los corredores viales, en la primera renegociación contractual ya se abandonó esa jerarquización de la problemática fiscal (mediante la supresión del canon y la incorporación de la figura de las “compensaciones indemnizatorias”).

beneficios de privilegio de los concesionarios. Se trata, ahora, de responder a la presión de diversos sectores económicos frente a los crecientes costos del transporte (más precisamente, de los peajes). De allí la proliferación de decretos y resoluciones que derivó en una pronunciada reducción de las tarifas de peaje pero siempre compensada por nuevos y crecientes subsidios. Incluso, podría afirmarse que la reciente revisión del sistema de financiamiento de la infraestructura vial continúa inscrita en ese mismo sesgo: garantizar esa reducción de las tarifas de peaje de los corredores viales, a partir de la asignación privilegiada de los recursos provenientes de, ahora, la tasa impositiva extra al gasoil.

Por su parte, en el ámbito de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, que originalmente incorporaba una serie de condiciones menos permisivas (obligación de construcción de nuevos tramos, licitación nacional e internacional, menores imprecisiones relativas a incumplimientos y control regulatorio), las mismas se vieron crecientemente subordinadas frente a los resultados de opacas y sistemáticas renegociaciones. Tal el caso de, entre otros, la habilitación al cobro del peaje en tramos de autopistas existentes sin que se hubiesen realizado las inversiones comprometidas en los contratos iniciales (el financiamiento de las mismas devino de las tarifas cobradas a los usuarios de los tramos preexistentes); el incremento de las tarifas básicas que habían constituido, en su momento, la variable que definió la adjudicación de los accesos; la posibilidad de “explotación de servicios accesorios”, como el inmobiliario-comercial de los “terrenos remanentes de las expropiaciones” realizadas al momento de “liberar las trazas de los Accesos”; etc..

En síntesis, la subrogación del Estado y de los intereses sociales frente a las condiciones de privilegio que se le ofrecieron al capital privado trasciende la premura inicial para constituirse en una constante en lo relativo a la privatización de buena parte de la infraestructura vial del país.

Ello se conjuga, naturalmente, con la escasa preocupación oficial por contar con una normativa clara y precisa que se ha visto también reflejada en el diseño institucional y en la asignación de misiones y funciones de las agencias de control de, por un lado, los corredores viales (Órgano de Control de las Concesiones Viales) y, por otro, la Red de Accesos (OCRABA –hasta su reciente fusión en el OCCOVI–). De todas maneras, más allá de su segmentación original, la acotada actividad de los mismos queda circunscripta a la evaluación del estado de las rutas y al control del cumplimiento de ciertos compromisos administrativos y económicos, sin intervención alguna en temas cruciales como la regulación tarifaria, las renegociaciones de los planes de inversión de los concesionarios, o los criterios de asignación de las “compensaciones indemnizatorias”. Ello no está para nada dissociado de la nula autonomía del poder político de tales órganos asociada, a la vez, a la escasa preocupación pública por proteger los derechos de los usuarios, por evitar o morigerar los riesgos de captura por parte de los regulados, los débiles instrumentos y mecanismos de control con que cuentan, etc..

En suma, la transferencia a los usuarios del financiamiento del mantenimiento de las rutas nacionales (bajo el sistema “el que usa, paga”), con la consiguiente privatización no sólo de la construcción y el mantenimiento vial, sino también de la administración de los fondos viales conllevó costos sociales y fiscales absolutamente desproporcionados frente a los magros resultados obtenidos, tanto en términos de la incorporación de nuevas rutas como, fundamentalmente, en términos del estado general de la red vial argentina en su conjunto.