
recursos naturales e infraestructura

Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008

Georgina Cipoletta Tomassian

Ricardo J. Sánchez



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, julio de 2009

Este documento fue preparado por Georgina Cipoletta Tomassian, Consultora y Ricardo J. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos, ambos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El documento se enmarca en el seno de una investigación que la CEPAL está desarrollando sobre el impacto fiscal de las concesiones viales en varios países de América Latina, que es coordinado por Patricio Rozas, Oficial de Asuntos Económicos de la misma división.

Los autores agradecen a Diego Pedreira y Carlos Leguizamón por su generosa colaboración, como así también a Patricio Rozas B. por las sugerencias aportadas. Del mismo modo desean expresar su reconocimiento a quienes fueron consultados para el desarrollo de este estudio: Héctor Neme, Fabián Schwartz y Roberto Parma.

El presente documento fue elaborado durante el periodo que va desde octubre de 2007 a julio de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9017 ISSN versión electrónica 1680-9025

ISBN: 978-92-1-323306-1

LC/L.3056-P

N° de venta: S.09.II.G.7

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El sistema de concesiones de infraestructura vial: características generales	9
A. Reformulación de la política de desarrollo de la infraestructura vial y sistema de concesiones	10
B. La crisis de 2001 y su impacto en el sistema de concesiones	15
C. Consolidación del sistema de financiamiento de infraestructura de transporte	16
D. El nuevo sistema de concesiones	19
II. Diferencias, similitudes, fortalezas y debilidades de los modelos de concesiones aplicados	23
III. Impacto fiscal y exposición al riesgo por parte del Estado: pasivos contingentes y otros desembolsos de recursos fiscales ...	29
A. Subsidios y compensaciones otorgadas por el Estado	29
B. Exposición al riesgo y garantías adicionales	46
IV. Externalidades ambientales de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana	51
V. Problemas, desafíos y perspectivas	55
A. Problemas institucionales	55
B. Problemas normativos.....	57
C. Problemas económicos	57
D. Problemas en la ampliación de la capacidad	58

VI. Conclusiones	63
Glosario de Siglas	67
Bibliografía	69
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	71

Índice de cuadros

CUADRO 1	CORREDORES VIALES CONCESIONADOS EN 2003, RASGOS GENERALES.....	21
CUADRO 2	MODIFICACIONES PORCENTUALES DE VALORES DE CANON Y SUBVENCIÓN INTRODUCIDAS EL 1 DE JUNIO DE 2005.....	24
CUADRO 3	PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL NUEVO ESQUEMA DE CONCESIONES Y EL ANTERIOR.....	27
CUADRO 4	INGRESO TOTAL DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS POR PERÍODO DE CONCESIÓN.....	32
CUADRO 5	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE EMPRESAS, - NOV. 1990/OCT. 2003- (EN MILES DE PESOS Y PORCENTAJES).....	34
CUADRO 6	PORCENTAJES ORIGINALES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, 2003.....	37
CUADRO 7	INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	37
CUADRO 8	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	38
CUADRO 9	INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	38
CUADRO 10	INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS POR PEAJE.....	39
CUADRO 11	DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS Y LOS PREVISTOS.....	39
CUADRO 12	PORCENTAJES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, OCTUBRE 2007.....	40
CUADRO 13	INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO EFECTIVAMENTE PERCIBIDOS Y PAGADOS.....	41
CUADRO 14	DIFERENCIAS PORCENTUALES RESPECTO A LO ESTIMADO EN LOS CONTRATOS ORIGINALES.....	41
CUADRO 15	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS, - NOV 2003/OCT. 2007 -.....	43
CUADRO 16	IMPACTO FISCAL DEL ESQUEMA VIAL, - NOV. 2003/ OCT. 2007 -.....	43
CUADRO 17	DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DEL SIT.....	45
CUADRO 18	TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE SUBSIDIOS E INVERSIONES DEL SIT.....	46
CUADRO 19	MONTO DE INVERSIONES EN OBRAS.....	46
CUADRO 20	AMPLIACIONES DE CAPACIDAD, TERMINADAS O EN EJECUCIÓN.....	59

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CONFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SIT.....	17
GRÁFICO 2	INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS- COMPOSICIÓN.....	32
GRÁFICO 3	INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS.....	33
GRÁFICO 4	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS PARA TODO EL PERIODO CONCESIONADO.....	34
GRAFICO 5	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS COMPENSACIONES OTORGADAS POR EL ESTADO.....	35
GRAFICO 6	CONTRIBUCIÓN EN LA RECAUDACIÓN POR PEAJE.....	35
GRÁFICO 7	BALANCE DEL ESTADO EN EL REGIMEN VIAL.....	42

Resumen

En este documento se analizan las reformas en el sistema de concesiones viales interurbanas implementadas en Argentina a partir de 1990, año en el que se otorgó en concesión al sector privado parte significativa de las rutas nacionales. Uno de los aspectos más destacados del documento es el análisis del nuevo escenario que se generó luego de la re-licitación de contratos de los corredores viales nacionales que habían vencido en octubre de 2003.

El estudio tiene por objetivo contribuir al análisis de las experiencias regionales en materia de concesiones viales interurbanas, examinándose los rasgos más sobresalientes del sistema aplicado en Argentina. El estudio hace hincapié en los aspectos normativos, regulatorios, socio-económicos y financieros que han venido contextualizando el desempeño de las concesiones. Asimismo realiza un análisis crítico de las fortalezas y debilidades del mecanismo aplicado, así como de los problemas, desafíos y perspectivas que se advierten en la experiencia argentina.

Los principales logros del esquema vial implementado durante la década de los 90 fueron el incremento de la seguridad en las carreteras, la ejecución de obras de infraestructura en mejoras y mantenimiento, y el mayor nivel de confort brindado a los usuarios. Entre los aspectos negativos se destaca la gran debilidad institucional y jurídica que caracterizó a este régimen. Específicamente, la falta de transparencia en las adjudicaciones y la permeabilidad a las presiones empresariales, además de la discrecionalidad política y la utilización sistemática y arbitraria del Decreto, en su calidad de instrumento legal, son un fiel reflejo de las continuas desprolijidades, marchas y contramarchas a las que se vio sometida la aplicación de este mecanismo de asociación público privada en la industria vial.

Las graves dificultades económicas y la recesión ocurrida a principios del siglo XXI profundizaron los problemas que la aplicación de este mecanismo le venía ocasionando al Estado Nacional. La gran cantidad de subsidios y compensaciones indemnizatorias, otorgadas a las empresas concesionarias con el fin de mantener inalterada su ecuación económica-financiera y la suspensión del cobro de cánones desde 1991, trajeron aparejados costos sociales y fiscales de gran importancia.

Debido al resultado poco satisfactorio de las concesiones implementadas durante los años noventa, en 2003 se intentó un cambio radical en la negociación de los nuevos contratos viales. Una de las principales diferencias del nuevo régimen de concesiones respecto al anterior, y su aparente mayor virtud, fue la implementación del sistema de “Caja Única”. Por su intermedio, los ingresos de la recaudación por cobro de peaje se depositarían diariamente en la cuenta de un fideicomiso administrado por el Estado. De este modo, el Estado podía obtener un resultado fiscal positivo mediante la suspensión de egresos por concepto de subsidios y compensaciones, y la incorporación de ingresos generados por su participación porcentual en la recaudación por peaje (canon).

En síntesis, la implementación de este segundo régimen de concesiones viales no ha cumplido, hasta ahora, con las expectativas que en éste se habían depositado. En lo medular, la dilución de la responsabilidad en la ejecución de las obras y la falta de seguridad institucional han desalentado el financiamiento de inversiones, lo que deriva en el progresivo deterioro de las carreteras y desprestigia esta modalidad de participación privada en la opinión de los usuarios.

La experiencia recogida hasta aquí plantea el desafío de establecer un sistema institucional que satisfaga las necesidades de la sociedad y la economía, proporcionando una política dinámica y unificada, una mayor independencia y capacidad técnica, y una menor oportunidad para el clientelismo y la corrupción.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar las características más destacables del sistema de concesiones de los corredores viales nacionales, especialmente aquellos aspectos fiscales, regulatorios e institucionales que han influido en el desempeño de las empresas concesionarias y del sistema en su conjunto. El estudio comprende un acercamiento a la situación vial previa a la década de los años noventa; luego analiza el régimen de concesiones viales implementado a partir de noviembre de 1990 y, finalmente, analiza la reciente evolución del programa de concesiones viales instaurado en octubre de 2003.

El trabajo constituye un análisis del modelo contractual de las concesiones de carreteras interurbanas en Argentina, poniendo hincapié en las medidas que han ocasionado un significativo impacto fiscal. En ese sentido, cabe destacar que los dos regímenes de concesiones viales han originado diversos tipos de erogaciones (tanto directamente, que están explícitas en los contratos y bases licitatorias, como circunstanciales, en función de la política económica), cuya incidencia fiscal se relaciona con las características intrínsecas de tales erogaciones y con su origen.

El trabajo abarca diversos tópicos distribuidos en seis secciones. La sección I presenta un resumen cronológico del desarrollo del esquema vial concesionado, en el que se estudia su marco legal e institucional, y se resaltan las principales normas que conforman su estructura legal y jurídica. Esta sección desarrolla las características generales del sistema, la reformulación de la política de infraestructura vial, el impacto de la crisis de 2001 en el sistema y las principales características del régimen de concesiones implementado en octubre de 2003.

En la sección II se realiza un análisis comparativo de los sistemas de concesiones que rigieron entre 1990 y 2003, y entre 2003 y 2008, destacándose las principales fortalezas y debilidades de cada uno.

En la sección III se estudia el impacto fiscal y la exposición al riesgo por parte del Estado, poniendo especial atención a los subsidios y compensaciones, los pasivos contingentes y otros desembolsos de recursos fiscales que influyen en el equilibrio presupuestario del Estado Nacional. Asimismo, se analizan las inversiones realizadas por el gobierno y por las empresas concesionarias, mostrando el grado de cumplimiento de las mismas y el papel de los fondos fiduciarios en la formación de nuevo capital.

En la sección IV se esboza el marco teórico del tratamiento ambiental de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana y de sus externalidades, conforme a la legislación vigente. Además, se comenta el procedimiento que siguen los organismos de gobierno y los concesionarios viales al momento de realizar las nuevas inversiones en la red vial.

En la sección V se examinan los principales problemas que presenta el modelo de concesiones viales interurbanas en Argentina, destacándose importantes debilidades de carácter institucional, normativo, administrativo, político, jurídico y económico. Asimismo se detallan los desafíos y perspectivas que se imponen en el desarrollo de la infraestructura vial interurbana en Argentina.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y los comentarios finales, destacándose los conceptos más relevantes del trabajo.

I. El sistema de concesiones de infraestructura vial: características generales

Durante los años sesenta y setenta, a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) —ente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos encargado de la proyección, construcción y conservación de la red vial— se expandió la red vial nacional pavimentada mediante el desarrollo de diversos corredores que fueron construidos para interconectar las distintas regiones de Argentina. Las principales fuentes de los recursos que solventaron estas obras viales fueron organismos de créditos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, principalmente) y el Tesoro Nacional. Los aportes de este último provenían de rentas generales y de fondos específicos originados en la recaudación del impuesto sobre los combustibles, lubricantes y neumáticos.

Durante la década de los años ochenta, el Estado registró importantes déficits fiscales que llevaron a los gobiernos de la época a utilizar parte de los fondos destinados al sistema vial para cubrir los gastos de diversas partidas de la cuenta corriente, incrementándose la desatención de las necesidades de inversión del sector. Asimismo, como consecuencia de las Leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), sancionadas en 1989, se eliminaron los fondos específicos y se desviaron los recursos provenientes de los tributos a los combustibles hacia otros fines (principalmente sociales y provisionales), se eliminaron varias subvenciones y se produjo un fuerte desfinanciamiento del desarrollo del sector vial. Estos factores, sumados al debilitamiento institucional, provocaron un progresivo deterioro y estancamiento de la red nacional.

En consecuencia, hacia fines de los años ochenta el estado de la red vial nacional no era satisfactorio: 47% de la red se encontraba en mal estado, 29% era regular y sólo 24% estaba en buen estado; presentaba una baja densidad de tránsito vehicular (90% de la red pavimentada nacional poseía una circulación menor a 5.000 vehículos/día) y manifestaba una marcada caída de la inversión en construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, disminuyendo su promedio anual de 3.600 millones de dólares en los años sesenta y setenta, a 450 millones de dólares a principios de los ochenta y a 120 millones de dólares a comienzos de los noventa¹.

El programa antiinflacionario instaurado por el presidente electo en 1989, Carlos Menem —destinado a contraer el gasto público y equilibrar el déficit fiscal— agravó aún más la situación que mostraba la red vial.

Así, a principios de la década de los 90, considerando la situación crítica en la que se encontraba el sistema vial argentino, se inició un proceso de reformas y privatizaciones que implicarían un cambio radical, conformando un nuevo esquema de concesiones para el desarrollo de la infraestructura vial.

En el caso del sector vial, tras promoverse su explotación por capitales privados, fueron reformuladas las condiciones para su transferencia en concesión establecidas en la Ley de Peaje (N° 17.520) sancionada en 1967.

Mediante la mencionada Ley 23.696 se introdujo una transformación fundamental sobre el sistema de concesiones vía pago de peaje, ya que si bien éste ya existía desde 1967 (Ley 17.520 de Peaje), hasta entonces se encontraba reducido a la construcción de unas pocas obras totalmente nuevas, para su posterior mantenimiento y operación privada. A partir de 1989, la nueva Ley derogaba la obligación de construir nuevos tramos de rutas para poder comenzar a percibir peaje y permitía la entrega en concesión de obras previamente realizadas con fondos públicos para su posterior mantenimiento, rehabilitación y explotación en manos privadas.

A. Reformulación de la política de desarrollo de la infraestructura vial y sistema de concesiones

El nuevo funcionamiento y estructura del sistema vial argentino, instaurado en 1990, se caracterizó por la concesión a operadores privados, mediante licitación pública, de aproximadamente 10.000 km. de rutas nacionales agrupadas en “corredores viales” (CV).

Los esquemas utilizados fueron, principalmente concesiones por peaje; contratos COT —construir, operar y transferir— con financiamiento privado sin peaje; contratos CREMA —recuperación y mantenimiento—; transferencias a provincias; entre otros.

Mediante el Decreto 2.039/90 se aprobaron los contratos suscriptos y se otorgó la concesión de obra pública a los adjudicatarios de las licitaciones para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de los tramos de la Red Vial Nacional, conforme a lo dispuesto por la Ley 17.520 y la Ley 23.696. Estos tramos se organizaron en 19 corredores viales de la red interurbana nacional, que quedaron bajo la administración de 14 concesionarios², que agruparon a un selecto número de empresas de la construcción con fuerte poder de *lobby* influyente sobre las políticas del gobierno.

¹ Inversión nacional expresada en dólares constantes a diciembre de 1991, que no incluye inversiones de concesionarios privados ni vialidad provincial. Fuente: DNV.

² SEMACAR S.A. (CV 1 y 2); CAMINOS DEL OESTE (CV 3 y 4); NUEVAS RUTAS S.A. (CV 5 y 17); COVICO UTE (CV 6); SERVICIOS VIALES S.A. (CV 7,8 y 9); COVICENTRO S.A. (CV 10); COVINORTE S.A. (CV 11); CONCANOR S.A. (CV 12); VIRGEN DE ITATI UTE (CV 13); RUTAS DEL VALLE S.A. (CV 14); CAMINO DEL ABRA S.A. (CV 16); CAMINOS DEL RIO URUGUAY S.A. (CV 18); RED VIAL CENTRO S.A. (CV 20) y COVISUR S.A. (CV 15). En el caso de este último CV que comprende la ruta Nro. 2, a fines de 1990 se procedió a la transferencia de la ruta a la Provincia de Buenos Aires (por Convenio Integral para el Ordenamiento Vial: Ejes Buenos Aires - La Plata y Buenos Aires - Mar del Plata), y 1991 se readequó el contrato entre la Dirección Provincial de Vialidad y la empresa concesionaria, modificando el carácter de la concesión de onerosa a gratuita.

A modo de ofrecer una orientación sobre la dimensión de la red concesionada en los totales nacionales, cabe destacar que a la fecha en que se escribe este trabajo la red caminera argentina presenta una extensión superior a 239 mil kilómetros³, incluyendo la red nacional (o federal) y las redes provinciales. De dicho total, aproximadamente 75 mil son carreteras pavimentadas (31.4%), y 45 mil son mejoradas (18.8%). Al año 2008, la red nacional (bajo administración federal) reúne 38.464 km, de los cuales el 86% son pavimentados, y el resto son de tierra o ripio. A su vez, las concesiones bajo administración federal (actualmente a cargo del Órgano de Control de Concesiones Viales, OCCOVI), totalizan una extensión de 8.536 km, es decir, 22.2% de la red nacional, y 3.7% del total del país. Asimismo, los tramos que han sido concesionados representan la parte principal de la red caminera en términos de la importancia de los tráficos que albergan⁴. Por su parte, el resto de la red federal está bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV)⁵.

Las principales características del sistema de concesión implementado a través del Decreto 823/89, en la etapa inicial de los años noventa, consistieron en:

- Costos de mantenimiento de la red vial financiados en forma directa mediante las **tarifas de peaje abonadas por los usuarios**, a diferencia del antiguo sistema en el que la financiación provenía del presupuesto nacional (rentas generales, impuestos a los combustibles, lubricantes y cubiertas).
- Un **sistema abierto** de peaje en el que la tarifa cobrada al usuario no depende del kilometraje recorrido. No obstante, se fijó un valor tope del peaje cada 100 Km, en \$1,5.
- Un **mecanismo de ajuste mensual de la tarifa** según un índice de precios promedio que combina precios mayoristas (40%), minoristas (30%) y tipo de cambio (30%).
- Una **estructura tarifaria** basada en el número de ejes por tipo de vehículo (por peso y altura)⁶.
- Una **contraprestación al concedente** bajo la forma del pago de un canon (excepto el CV 6, subsidiado), permitiendo el retorno al Estado del excedente que se originara en el cobro de peaje a los usuarios (en principio, los concesionarios se comprometieron a pagar, en conjunto, 890 millones de dólares al Estado).

³ Fuente: World Road Statistics (2007), Asociación Argentina de Carreteras y datos propios de la CEPAL. La red terciaria, según la AAC, es de 400 mil kilómetros, lo que arrojaría un total general para el país de 639 mil kilómetros de caminos.

⁴ La densidad de los tráficos en el país presenta un alto grado de concentración, que mayoritariamente se ubica en torno a las rutas ya concesionadas, sea nacional o provincialmente. Ello implica que la red concesionada se encuentra a un nivel muy alto en cuanto al potencial de concesionamiento del país. Ya en el año 2003, Bull (2003), indicaba que el menor ritmo de concesionamiento de carreteras en América Latina se debía, entre otros factores, a que aquellos tramos de potencial interés para una concesión —los que satisfacen cierto piso de TMDA— estuvieron siendo otorgados durante los años previos. El promedio regional de carreteras concesionadas se ubica ligeramente por encima del 1% del total de la red interurbana, mientras que Argentina registraba, en 2007, un valor sensiblemente superior. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los tráficos de los últimos años podría justificar no solamente el requerimiento de expansiones de capacidad, sino también que otras áreas de la red adquieran densidades suficientes para incrementar el potencial de concesionamiento.

⁵ La DNV no otorga concesiones, sino que aplica otro tipo de contratos para cumplir con sus responsabilidades de construcción y mantenimiento de caminos. De la red bajo administración de la DNV, unos 1.7000 Km. operan bajo las modalidades de contrato denominadas COT y CREMA (Construcción, Operación y Transferencia y Contratos de Recuperación y Mantenimiento). El resto de la red se maneja principalmente bajo las modalidades de Administración Directa (por la DNV) o por convenios de Transferencia de Funciones Operativas (TFO).

Los contratos COT actualmente cubren unos 626 Km., en la RN 11 entre Chaco y Formosa (297 Km.) y la RN 33, en la provincia de Buenos Aires, con 329 km de longitud. A lo largo de todo el documento se usa la sigla RN por Ruta Nacional.

Los Contratos de Recuperación y Mantenimiento (CREMA) tienen por objeto mejorar el estado y mantener la transitabilidad de las rutas, como consecuencia del aumento substancial del tránsito. La red con contratos CREMA tiene dos etapas. La primera de ellas cubre una extensión de 11 810 km. Posteriormente, se agregó una extensión de 4.521 km.

Los convenios TFO consisten en la contratación de los Entes Viales provinciales, de las tareas de mantenimiento y conservación de rutina, sobre diversos tramos de rutas nacionales dentro de ámbitos provinciales.

Finalmente, el Mantenimiento por Administración es la tarea que directamente ejerce la DNV para el mantenimiento y conservación de rutina, con personal propio, de los tramos de la Red Troncal Nacional que no están atendidos bajo ninguna de las modalidades anteriores. Fuente: DNV (www.vialidad.gov.ar), página accedida el 16 de mayo de 2008.

⁶ Si bien esto permite que cada tipo de usuario internalice los costos que ocasiona por el uso de la carretera, se genera un sistema de subsidios cruzados desde los vehículos livianos —que abonan más que proporcionalmente en relación al desgaste provocado en el camino— hacia los vehículos pesados —que abonan menos que proporcionalmente en relación al desgaste provocado en el camino—.

- **Requerimientos de obras de inversión:** i) iniciales (para comenzar a cobrar peaje), ii) prioritarias (elementales para la rehabilitación), iii) mejorativas (superando el mínimo de obras iniciales), iv) complementarias (a propuesta de la firma), y v) de conservación y servicios al usuario (a propuesta de la firma).
- **Requerimientos crecientes de niveles de exigencia** en bacheo, índices de estado y serviciabilidad, coeficientes de figuración, rugosidad y fricción, entre otros.
- **Dos tipos de garantías:** (1) sobre el cumplimiento de las obras iniciales (15% de la inversión prevista en éstas); y (2) sobre todas las obligaciones de explotación (recaudación de peaje prevista en un año de concesión).
- **Un plazo de 12 años de concesión** establecido en los contratos desde noviembre de 1990 (que luego se extendería por un año más).
- **Llamado a licitación** con alcance nacional.
- **Un criterio de adjudicación** evaluando pago de canon, tarifas e inversiones.

El modelo de concesión presentó ciertos inconvenientes. En primer lugar, existía un conflicto de incentivos que impedía alinear el objetivo de política pública (mejorar la calidad del servicio al menor precio posible y aumentar el tráfico de vehículos) y el objetivo del concesionario (maximizar sus ganancias). Este conflicto se originaba en las disposiciones de la Ley N°. 17.520 que establecían que el excedente derivado por el incremento del tránsito vehicular debía reinvertirse en obras, en tanto que el excedente por reducción de costos podía ser capturado por el concesionario. De esta manera, se estimuló que el concesionario tendiera a reducir los costos de operación y mantenimiento, obteniendo así una mayor ganancia, y se despreocupara de optimizar el servicio para aumentar el volumen del tránsito.

En segundo lugar, el Estado no realizó determinadas reformas internas que debía llevar a cabo en el nuevo escenario que dio cabida a la participación privada en esta industria. En este sentido, la creación de un ente regulador independiente —Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)— se realizó transcurridos más de dos años de la puesta en marcha de las concesiones, comenzando sus funciones recién en mayo de 1993; además, la designación de sus autoridades dependía del poder político, lo que contribuyó a su debilitamiento institucional. Asimismo, no se efectuaron precisas solicitudes de información sobre la contabilidad de los concesionarios, limitando las capacidades de renegociación del Estado, y no se confeccionaron los inventarios previos a la adjudicación de la red.

En tercer lugar, se cuestionó la transparencia en la adjudicación de los contratos de concesión y se llegó a sospechar de prácticas de colusión por parte de algunos de los actores que participaron en la licitación. Tal situación se manifestaba en la ocurrencia de diversos hechos, tales como la inexistencia de quejas formales ante la presentación de ofertas para distintos CV, por una misma empresa, no obstante la gran cantidad de oferentes en competencia; o en la apertura de los sobres con antelación al establecimiento de los criterios de adjudicación y en la participación muy activa de personas relacionadas a las empresas adjudicatarias. Asimismo, sólo un reducido número de firmas constructoras fue aceptado para participar en la adjudicación de las concesiones, lo que se vinculó directamente a las limitaciones impuestas en las bases de las licitaciones. Éstas no sólo se realizaron en poco tiempo⁷, sino que, además, se estipuló que únicamente serían aptas para participar las firmas locales inscriptas en el Registro Nacional de Constructoras, excluyendo de tal modo la concurrencia de firmas extranjeras.

En cuarto lugar, se hizo notorio el descontento de los usuarios ya que el peaje (sustituto del impuesto a los combustibles en cuanto a financiamiento del sistema vial) terminó representando un costo adicional, debido a que dicho tributo continuó cobrándose para financiar al sistema de jubilaciones y pensiones. La hiperinflación que sufrió el país en 1990 profundizó tal malestar ya que disparó el precio del peaje de \$ 1,5/100 km a \$ 2,3/100 km, alcanzando un desproporcionado incremento en las

⁷ Mediaron apenas 5 meses entre la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares y la definición del concurso (Aspiazu y Pesce, 2003).

tarifas — en relación a los costos de los servicios que se ofrecían — producto del mecanismo de indexación de tarifas que había sido implementado en los contratos.

En quinto lugar, la figura del peaje trajo aparejado inconvenientes jurídicos dado que se cuestionaba su legitimidad constitucional (en relación a los derechos individuales). Con tal motivo, se presentaron recursos de amparo, por lo que se requirió afianzar la validez jurídica del peaje mediante un fallo específico, el “Fallo Arenera”⁸ que sentó jurisprudencia en la materia.

En sexto lugar, los concesionarios incumplieron parcialmente los contratos al empezar a cobrar peaje antes de efectuar las obras que se establecían en los contratos.

Los conflictos producidos derivaron en la suspensión del cobro de peajes⁹ hasta la adopción — en abril de 1991— de la Ley 23.928 de Convertibilidad Monetaria, que impedía la indexación de los contratos y establecía un nuevo tipo de cambio fijo en \$ 1=US\$ 1. En este contexto, mediante el Decreto 527/91 el Estado renegoció los contratos celebrados anteriormente con los concesionarios. Dicho decreto establecía nuevos criterios:

- Reducción del tope de los peajes en más de 50%, estableciéndose una **tarifa de US\$ 1/100 km** y un aumento gradual a US\$ 1,3/100 km.
- Sustitución de la cláusula de ajuste original, introduciendo el criterio de ajuste por el **IPC de Estados Unidos**.
- **Supresión del canon** a pagar por los concesionarios.
- Otorgamiento de un **subsidio anual** de aproximadamente **US\$ 57 millones** en concepto de compensación de la disminución de la tarifa¹⁰.

En síntesis, las modificaciones mencionadas implicaron que los ingresos de los concesionarios se originarían no sólo en el cobro de peaje a los usuarios, sino también en las subvenciones estatales. A la vez, el Estado ya no percibiría los cánones pagados por el concesionario (cuya mayor oferta fue el principal criterio para ganar las licitaciones en 1990), afectando aún más las arcas fiscales, al conceder una subvención anual. Sin embargo, para los concesionarios la compensación no fue suficiente, por lo que mediante el dictado del Decreto 1.817/92 se realizaron ciertas correcciones a las modificaciones introducidas en abril de 1991:

- Incremento del **subsidio anual a 63 millones de dólares estadounidenses** (el 27 % de los ingresos totales de los concesionarios), formalizándolo como “compensación indemnizatoria”.
- Extensión de **un año más en el plazo** de la concesión (hasta fines de octubre del año 2003).
- Prolongación del **plazo a un año** para exigir los valores mínimos de **calidad de servicio** (índice de estado, etc.).
- **Derogación de sanciones, reclamos y multas**.
- Sustitución del criterio de ajuste del IPC de Estados Unidos por la **tasa LIBO** (menos 20%).

El nuevo sistema de ajuste tarifario establecido proponía un incremento que incorporaba una fórmula fija (actualizaciones periódicas y graduales de determinados montos fijos hasta llegar a US\$ 1,3/100 km.) y una fórmula variable (actualización mensual equivalente al 80% de la LIBO). Tales ajustes, sin embargo, contravenían la prohibición de todo tipo de indexación por precios o actualización monetaria impuesta por la ley de Convertibilidad.

⁸ Causa: Estado Nacional c. Arenera El Libertador SRL. Tribunal: CSJN. Fecha del Fallo: 18 de junio de 1991.

⁹ El 23 de enero de 1993.

¹⁰ Cargado al presupuesto de la DNV sobre la parte correspondiente de los impuestos a los combustibles (Decreto 2.733/90). Mediante monto anual fijo distribuido proporcionalmente entre los concesionarios según los ingresos por peaje declarados para la determinación del IVA.

Otras de las debilidades que mostró el sistema normativo en estas instancias fue el desorden de las disposiciones regulatorias implementadas. Asimismo, se observó una fuerte presencia del *lobby* de las empresas concesionarias, que se reflejó en la improvisación que pareció mostrar el gobierno, a través de avances y retrocesos, en la definición de medidas de regulación para el sector. Ejemplo de esto fue la suspensión del ajuste tarifario a aplicarse desde agosto de 1993¹¹, aduciendo que se habían registrado mayores ganancias para los concesionarios al aumentar el tránsito circulante en los CV; y su posterior re-autorización para noviembre de 1993¹², arguyendo, paradójicamente, que se necesitarían efectuar nuevas obras dada la mayor circulación de vehículos registrada. A su vez, el 22 de julio de 1994 se sancionó una resolución (Resolución de la SOPyC N° 388/94) autorizando las nuevas tarifas de peaje y las correspondientes compensaciones indemnizatorias a partir del mes de agosto; sin embargo, mediante la Resolución MEOySP N° 914/94 del 29 de julio, el Ministerio de Economía desautorizó la resolución de la semana anterior, estableciendo que tales tarifas de peaje no se aplicarían a los usuarios, sino que el Estado absorbería esos aumentos mediante un nuevo subsidio (US\$ 25 millones más) articulado con las compensaciones indemnizatorias que se estaban otorgando¹³.

Como consecuencia del incremento del tránsito vehicular (especialmente en el corredor del MERCOSUR), en abril de 1995 y a través del Decreto 489, se llevó a cabo una nueva renegociación en los contratos de concesiones de la red vial. Los objetivos perseguidos fueron la ejecución de nuevas obras para expandir la capacidad y, al mismo tiempo, eliminar o reducir las compensaciones indemnizatorias que atentaban contra el equilibrio fiscal y generaban tensiones por los retrasos en los pagos del Estado. Con la intención de resarcir al concesionario por tal eliminación o reducción, el Estado propuso elevar los peajes al término de las obras, extender los plazos y, en algunas ocasiones, otorgar ciertas compensaciones directas. Esta segunda renegociación fue impuesta a los concesionarios como condición de permanencia, siendo su negativa causal de rescisión del contrato.

El único caso en el que se logró un rápido acuerdo fue el del CV 18 en 1996 (Decreto 1.019/96), que significó que el plazo de la concesión se extendiera 15 años (finalizando en 2018) por concepto de repago de las nuevas obras a realizar, la ratificación de la renuncia del concesionario a los subsidios (puesto que era el único CV que no recibió compensaciones debido a sus flujos de tráfico) y obligaciones de inversión para la duplicación de la calzada ascendentes a 53 millones de dólares estadounidenses.

En los corredores restantes, el proceso fue más complejo: las negociaciones comenzaron hacia fines de 1998 y se extendieron hasta la llegada del nuevo gobierno. En noviembre de 2000, se firmaron varias actas¹⁴ (aprobadas por el Decreto 92/01) con las empresas concesionarias de los CV, con la excepción de la concesionaria del CV 18, a través de las cuales quedó establecido lo siguiente:

- **Supresión del mecanismo de ajuste** de las tarifas sobre la base de la tasa LIBO y **Congelamiento de las tarifas** desde el 1 de noviembre de 2000 hasta octubre de 2003, cuando finalizaban las concesiones.
- **Acuerdo sobre la deuda que el Estado tenía con el concesionario** por concepto de disminuciones en el peaje en 1991, ajustes por tasa de interés convenidos aunque no autorizados, e intereses devengados.
- Estructuración de un **programa de pagos** (parte en bonos) que finalizaría en octubre de 2003.
- **Cambio en los planes de inversión** en materia de obras y cronogramas.
- **Transferencia de un tramo de la Ruta 7** (del CV 3) a la provincia de San Luis.

A modo de síntesis podría decirse que, durante los años noventa, el sistema de concesiones viales argentino presentó las siguientes características: concesiones con plazos fijos preestablecidos, inversiones en obras recuperables a través del cobro de peaje, inexistencia de pagos de cánones al Estado, contratos de riesgo privado, inexistencia de garantías estatales de ingresos y de seguros de

¹¹ Resolución de la SOPyC N° 68/93.

¹² Resolución de la SOPyC N° 289/93.

¹³ De todas maneras, los aumentos en las tarifas se aplicaron al año siguiente.

¹⁴ Ver Resolución MEyOSP N° 800/97 y Resolución MEyOSP N° 1.089/98.

tránsitos mínimos, aportes directos a la construcción de obras y otorgamiento de subsidios específicos y operativos en forma mensual.

De hecho, a modo de responder ante las demandas de los distintos sectores económicos respecto de las subas en las tarifas y sus consiguientes repercusiones en mayores costos de transporte, se extendió una seguidilla de resoluciones tendientes a otorgar subsidios sobre las tarifas que deberían pagar determinadas categorías de vehículos (carga, pasajeros, etc.); observándose disparidades entre corredores.

El sistema de concesiones establecido desde 1990 experimentó, en el transcurso de una década, un proceso de sucesivas transformaciones que alteró la misma esencia de los contratos originales. Las continuas renegociaciones, ajustes y subvenciones, aplicados en un clima de inestabilidad normativa y discrecionalidad política y regulatoria sobre el sistema de corredores viales concesionados, fueron reflejo de una etapa plagada de marchas y contramarchas, avaladas por un mecanismo jurídico basado en un decreto para el otorgamiento de las concesiones y no en una ley que sustentara un sistema más estable y previsible. En todo caso, la debilidad regulatoria e institucional del sistema fue funcional al *lobby* empresarial del sector.

B. La crisis de 2001 y su impacto en el sistema de concesiones

A fines de 2001, producto de la recesión iniciada en 1998 y de un contexto de debilidad institucional e inestabilidad política, estalló en Argentina una colosal crisis económica, política y social. Durante 2001 se produjo una fuerte fuga de capitales que finalizó con una gran crisis bancaria y cambiaria, lo que trajo aparejado medidas como el “corralito” financiero, el *default* de la deuda externa (pública y privada) y el término de la convertibilidad monetaria. La devaluación de la moneda, implementada en enero de 2002, agravó los indicadores de pobreza y desempleo, incrementó la inequidad en la distribución de la riqueza y produjo una caída en términos reales del 11%, medido a precios constantes.

La crisis de 2001 tuvo importantes consecuencias en el sector de transportes. La ecuación financiera de las empresas concesionarias viales se vio amenazada por la menor demanda de servicios del sector y un incremento en los costos de operación. En compensación, el Gobierno otorgó ciertos subsidios que fueron dirigidos tanto a usuarios como a prestadores de servicios de transporte (por ejemplo, la disminución en los peajes para empresas de camiones). Asimismo, el sector se vio afectado por una fuerte disminución en la inversión en este período (alrededor de 60% de la inversión en dólares, entre 1999 y 2002) y se lapidaron las obras previstas. Así, los Fondos Fiduciarios de Infraestructura Vial creados principalmente para financiar la creación de obras viales (ver sección C de este capítulo) quedaron restringidos al pago de deudas y al otorgamiento de subvenciones a los concesionarios hasta la finalización de los contratos, así como al financiamiento de las obras con mayor prioridad.

En las concesiones, la devaluación del peso trajo aparejados ciertos problemas que se relacionaban con la pesificación asimétrica y los desajustes generados por los costos derivados de la misma. La sanción de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario impactó en las concesiones viales aumentando el costo de insumos (combustibles, asfaltos y maquinarias, entre otros), lo que afectó la relación entre ingresos y egresos operativos. Además, la Ley 25.561 eliminó la dolarización de las tarifas y los mecanismos de ajuste tarifarios basados en divisas extranjeras e indexaciones dependientes de índices de precios de otros países (manteniendo las tarifas en pesos a una relación 1\$ = 1US\$), produciendo una contracción en la demanda y afectando las inversiones comprometidas. Esta ley facultó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos de servicios públicos, abarcando las concesiones viales. Con el fin de atender a los problemas mencionados se creó la Unidad de Análisis y Renegociación de los Contratos. Cabe destacar, sin embargo, que tales renegociaciones no tuvieron por propósito establecer una revisión estructural de los contratos, limitándose a adecuar los contratos existentes a la emergencia económica, manteniendo la base contractual.

Entre los principales impactos producidos por la situación de emergencia derivada de la crisis de 2001, los concesionarios destacaron que, entre otros aspectos, la tarifa en dólares se vio reducida por la pesificación a menos de un tercio de su valor; el tránsito disminuyó por la merma de la actividad

económica y por la inseguridad (cortes de ruta, paros, piquetes); los ingresos por peaje cayeron; los costos aumentaron (operativos y no operativos, como servicios de defensa legal, contable y técnica) y no se reconocieron en las tarifas; las cadenas de pagos se rompieron y los contratistas y proveedores paralizaron entregas y obras contratadas antes de la emergencia a precios fijos; los ingresos por atrasos en desembolsos del Fondo Fiduciario del Decreto N° 976/2001 se vieron demorados; la inseguridad jurídica y económica se extendió tanto como la imposibilidad de encarar inversiones a riesgo; el crédito de bancos, proveedores y subcontratistas se frenó, se impusieron tasas excesivas, se eliminaron bonificaciones y se acortaron plazos de pago en la compra de productos; y el pago de peaje con los bonos provinciales (Patacones, Lecops, Federales, etc.) afectó los ingresos debido a las dificultades surgidas para su reutilización, con un valor de mercado menor al peso.

Al momento del vencimiento de los contratos, en octubre de 2003, se tuvieron en cuenta los reclamos planteados por los concesionarios de la primera etapa acerca de los efectos causados por las medidas de política económica y cambiaria adoptadas en 2002. De acuerdo con ello, se adoptó la política de compensar tales reclamos con los realizados por el gobierno acerca del estado de las rutas al término de los contratos.

Hasta mediados de 2008, el tema estaba todavía pendiente de resolución y los anteriores concesionarios continúan a la espera de alguna decisión gubernamental sobre los efectos de las medidas de política económica y cambiaria adoptadas por el gobierno en 2002. Los reclamos empresariales por lograr una compensación seguían vigentes, y aunque podría darse una negociación para llegar a un acuerdo y balancear los reclamos que efectúan ambas partes, es posible suponer que se genere algún nuevo pasivo contingente para el Estado.

En principio, podría decirse que los asuntos derivados de los cambios producidos en el contexto económico a principios de 2002 —y su impacto en las concesiones de los corredores viales— no afectan a las actuales concesiones, pero probablemente sí incidieron en que la mayoría de las empresas de las antiguas concesiones no hayan presentado ofertas en el nuevo llamado licitatorio, temiendo resignar sus reclamos sobre el período pasado para poder competir en el nuevo escenario.

La evaluación de estas cuestiones relativas al período de crisis cambiaria quedaron excluidas de la jurisdicción de los Fondos Fiduciarios de Infraestructura Vial, encargándose del seguimiento de estos asuntos una comisión ajena a los nuevos contratos de concesión¹⁵.

C. Consolidación del sistema de financiamiento de infraestructura de transporte

A mediados de 2001 se hizo notoria la insuficiencia de los ingresos de la recaudación por peajes para hacer frente a los costos de los concesionarios, ante lo cual el Gobierno respondió otorgando compensaciones financiadas mediante la creación de Fondos Fiduciarios.

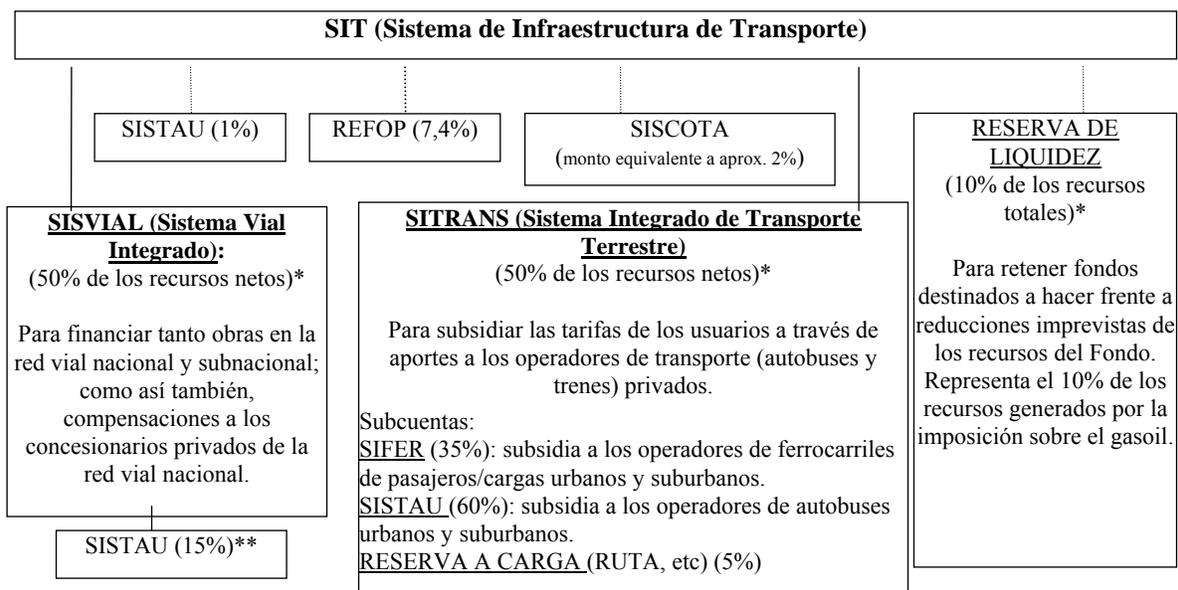
La constitución de este Fideicomiso planteaba asegurar la disponibilidad de los fondos requeridos para atender el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales, con motivo de: a) la reducción de la tarifa de peaje (establecida en el Decreto 802/01); b) los distintos tipos de compensaciones incluidos en las Actas Acuerdo (aprobadas por el Decreto 92/01; c) lo dispuesto en el Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo (suscripto en julio de 2001); y d) cualquier otro destino que determine el Poder Ejecutivo Nacional en oportunidad de la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial (según Decreto 802/01).

Mediante los Decretos 802/01, 976/01 y 1.377/01 se procura desarrollar un nuevo marco institucional y político para las concesiones viales (ver Gráfico 1). A través del Decreto 802/01 se establece una reducción del peaje en un 45% en promedio de las distintas categorías de vehículos y un aumento del 25% al impuesto a la transferencia sobre combustibles líquidos (fijado en \$ 0,15/litro gasoil, diesel oil y kerosene). Asimismo, se crea la tasa sobre el gasoil con un valor de \$ 0,05/litro, para destinarse a un fondo

¹⁵ El Decreto 293/02 crea la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.

vial para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, y la tasa vial de \$ 0,75/100km a abonar por los usuarios de los CV. Los montos recaudados por estos conceptos integrarían un fondo para financiar el sistema vial, es decir, tanto obras de mantenimiento e infraestructura de los CV como las compensaciones a los concesionarios por la disminución de las tarifas.

GRÁFICO 1
CONFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SIT



Fuente: elaboración propia en base a UCOFIN, INFOLEG y Bondorevsky (2006).

Nota: * Los recursos netos representan únicamente alrededor del 80 % de los recursos totales, ya que el sistema financia también otras "partidas". Es decir, que previo a las respectivas asignaciones a SISVIAL y SITRANS, se deducen, además del 10% proveniente del impuesto al gasoil que es asignado a Reservas, las asignaciones de un 7,4 % destinado a REFOP para la profesionalización y control de la industria camionera; un 1 % a SISTAU como refuerzo para compensar tarifas; y un monto que puede ser solicitado por la Secretaría de Transporte (aproximable a un 2%) para transferir al SISCOTA que compensa a los concesionarios viales por rebajas en el valor de las tarifas de peaje para transporte de cargas y pasajeros.

** Una vez detraídos los montos correspondientes que se señalaron, del 50% asignado a SISVIAL, hasta un 15% es transferido (transitoriamente) al SISTAU para refuerzos del régimen de compensaciones tarifarias al transporte urbano y suburbano de pasajeros. En suma, la proporción que neta que finalmente estaría siendo asignada al SISVIAL alcanza aproximadamente el 33,84%.

La organización del fideicomiso y las reglas de administración de los fondos se establecieron en el Decreto 976/01. Este cuerpo normativo estableció la transferencia de los montos recaudados a un fideicomiso administrado por el Banco Nación y estipuló el carácter extra-presupuestario e intangible de los recursos percibidos por el impuesto al gasoil, a fin de evitar su malversación. También establece las fuentes de recursos que nutren el fideicomiso, a saber: 1) tasa sobre el gasoil; 2) tasas viales; 3) el producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados; 4) las contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al Fideicomiso; 5) los recursos que, le asignen el Estado y/o las Provincias; 6) otras tasas que pudieren crearse y/o recursos que pudieren asignarse en el futuro, y 7) los ingresos provenientes de intereses y multas aplicadas a los responsables del ingreso de la tasa sobre el gasoil. Asimismo, el Decreto 976/01 estableció que los beneficiarios del fideicomiso son: 1) concesionarios viales y 2) contratistas, concesionarios y encargados de proyectos de obras y servicios de infraestructura.

Formalmente, el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), compuesto por el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), es creado por el Decreto 1.377/01, que fija el orden de prioridad para la asignación de los recursos del fideicomiso (compensación a los concesionarios privados por la reducción de los peajes; reserva de liquidez; pago de

las obras en ejecución consideradas “prioritarias”; transferencia de un 80% de los recursos a SISVIAL para la realización de obras y asignación del 20% restante a las obras a cargo del Sistema Ferroviario Integrado (SISFER)). La administración y coordinación de los recursos del fideicomiso está a cargo de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN).

A partir del Decreto 652/02, y para introducir a los operadores privados del transporte de pasajeros como beneficiarios del fideicomiso, se reformó la estructura del SIT, creándose el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), que incluyó al ya existente SIFER y al nuevo Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). Asimismo, se modificó el tributo de suma fija sobre el gasoil (de \$ 0,05/litro), transformándolo en un impuesto *ad valorem* de 18,5% sobre el precio del gasoil neto de impuestos y, por otra parte, se reordenó el rango de prioridad para la asignación de los recursos en el orden siguiente: i) reserva de liquidez; ii) otorgamiento de un 60% de los recursos procedentes del impuesto sobre el gasoil, neto de la contribución destinada a la reserva de liquidez, a las inversiones en carreteras de SISVIAL; iii) transferencia a SITRANS del 40% restante de los fondos procedentes del impuesto sobre el gasoil, netos de la contribución para la reserva de liquidez.

El Decreto 1.006/03 incorporó al Fideicomiso el mecanismo de “Caja Única” para los ingresos de las nuevas concesiones viales establecidas en 2003¹⁶, que serán redistribuidos por la Entidad Fiduciaria según corresponda a cada concesión. Posteriormente, mediante el Decreto 1.064/04 se estableció asignar los saldos remanentes de la “Caja Única” a la financiación de obras adicionales, construcciones, trabajos o servicios de industria.

El Decreto 301/04 cambió la participación del monto recaudado por concepto del impuesto al gasoil, destinando una mitad al SITRANS y la otra al SISVIAL. Asimismo, creó dentro del SITRANS, el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA) y dispuso diversas rebajas para el transporte de carga y pasajeros (100% de rebaja) en la tarifa de peaje que deben abonar en los CV determinados vehículos. En este sentido, para no afectar la ecuación económico-financiera de los concesionarios de los CV, se previó otorgar las compensaciones correspondientes con cargo al SITRANS.

Posteriormente, en abril de 2005 se sancionó la Ley 26.028 que aumentó la alícuota del impuesto sobre el gasoil de 18,5% a 20,2%¹⁷. Asimismo, el Decreto 564/05, que estableció los criterios de distribución transitoria hasta fines de 2005 de los recursos del fideicomiso (transfiere hasta un 15% de los fondos del SISVIAL al SISTAU), habilitó a la Secretaría de Transporte para captar hasta un 7% de la reserva de liquidez, incrementándose posteriormente dicho porcentaje al 100% mediante el Decreto 678/06. Asimismo, este último Decreto modificó el Dcto. 652/02 e incorporó como subsistemas del SIT al SISCOTA y al Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP); también, estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) para compensar incrementos de costos de las empresas de servicios públicos de transporte automotor de pasajeros urbano y suburbano y mantener las tarifas¹⁸. El Decreto 98/07 prorrogó hasta la finalización de la emergencia pública (hasta el 31 de diciembre de 2008), declarada por el Artículo 1° de la Ley N° 25.561, los criterios de distribución de los recursos del SIT previstos por el Dcto. 564/05 respecto de la Ley N° 26.028.

El Decreto 455/07 favoreció a quienes prestaran servicios de transporte de carga por automotor a terceros sujetos al Artículo 4°, inciso b) de la Ley N° 24.653) con una rebaja del 100% sobre la tarifa de peaje que deben pagar en los CV los vehículos de categorías 3, 4 y 5. En los CV 18 y 29, esa rebaja se aplica a los vehículos de las categorías 4, 5 y 6. Por su parte, quienes realicen transporte de carga por automotor sujetos a la Ley N° 24.653, pero que no estén comprendidos por el Artículo 4°, inciso b), obtienen una rebaja del 30% sobre el peaje en los CV concesionados, para las categorías 3, 4 y 5; en el caso de los CV 18 y 29, esa rebaja es adicional al descuento del 60% previsto por el Decreto 802/01 (Artículo 10) y se aplica a las categorías 4, 5 y 6. Estas compensaciones serán atendidas con fondos del Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA).

¹⁶ Se explica en la siguiente sección sobre el nuevo sistema de concesiones.

¹⁷ La transformación (Decreto 652/02) de este tributo de suma fija por litro vendido de gasoil en un impuesto *ad valorem* sobre el precio implicó un aumento de la recaudación de 77,2% entre abril 2002 y septiembre de 2007 (MECON, Oficina Nacional de Presupuesto: <http://www.mecon.gov.ar/>; página accedida en diciembre de 2007).

¹⁸ Posteriormente, este Régimen de Compensaciones fue solventado con fondos del Presupuesto Nacional.

Por último, en noviembre de 2007 se modificó la Ley 26.028, incrementándose nuevamente la alícuota del impuesto sobre el gasoil del 20,2% al 21%, favoreciéndose al transporte público del interior del país. Precisamente, se establece que la asignación de 20,2% sea destinada al fideicomiso establecido por el Decreto 976/01, y que la de 0,8% sea usada para otorgar compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana de Buenos Aires.

Como puede observarse, mediante una sucesión de decretos y resoluciones, la estructura del SIT ha sufrido diversas reformas desde su creación hasta la actualidad, siendo probable que se produzcan nuevas reformas más adelante. De esta manera, desde la creación del fondo fiduciario se fueron registrando continuos desvíos de recursos del sector vial hacia el de los operadores de ómnibus, trenes y camiones. Como se desprende de la composición y distribución del SIT, finalmente, la proporción neta que estaría siendo asignada al SISVIAL luego de las deducciones se aproxima al 33,84%, mientras que en sus orígenes más que duplicaba esta participación. En este sentido, las continuas modificaciones reflejan un debilitamiento en la estabilidad institucional y jurídica que proporciona el sistema de financiamiento para la infraestructura de transporte, afectando tanto las decisiones de los operadores como la de los inversores.

D. El nuevo sistema de concesiones

Transcurrida la crisis de 2001, los 12 contratos de concesiones viales suscriptos a principios de la década de los noventa vencieron, sin mayores contratiempos, a fines de octubre de 2003. La sanción del Decreto N° 425 en julio de 2003 establece la licitación de los CV a concesionar; que fue refrendado mediante la Resolución N° 60 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de agosto de 2003, que dispuso el llamado a Licitación Pública Nacional para otorgar la concesión por peaje de los Corredores Viales de la Red Vial Nacional.

La relicitación abarcó a 17 Corredores Viales —7.951 km de rutas—, dado que los dos CV restantes y que corresponden al N° 18 (Caminos del Uruguay) y N° 29 (Caminos del Valle), tienen vencimiento en 2018 y 2013, respectivamente. Con el objetivo de mejorar las economías de escala y los costos de operación, el nuevo sistema de concesiones reagrupó los CV por unidad económica, reduciendo en un 50% el número de contratos de concesión.

El 30 de octubre de 2003, mediante el Decreto 1.007/03, se otorgó la concesión por peaje, de la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de los Corredores Viales Nros. 1, 2, 3, 4, 5, y 6¹⁹, bajo el régimen de las Leyes Nros. 17.520 y 23.696. El nuevo esquema iniciado el 1 de noviembre de 2003 tiene las siguientes características:

- Reagrupación de la red concesionada en **6 corredores viales**, abarcando los CV cuyos contratos vencieron en octubre de 2003.
- El **plazo** de concesión es de 5 años.
- Condición **Canon/Subsidio**: uno de los CV sería subsidiado durante el período de la concesión con 8 millones de dólares; en cambio, los CV restantes deberían pagar un canon equivalente a un porcentaje de la recaudación (entre 4,2% y 32%). (Ver características establecidas en 2003 para el nuevo esquema de CV en el Cuadro 1).
- Se eliminan las **compensaciones preexistentes** por concepto de rebajas impuestas por el Estado. Consecuentemente, los cálculos económicos de los concesionarios se efectuaron sobre los ingresos correspondientes a su recaudación en cabina de peaje.

¹⁹ A COARCO SA - EQUIMAC SACIF e I (U.T.E.), HOMAQ SA, DECAVIAL SAICAC - VIALCO SA (U.T.E.), CORPORACION AMERICA SA - HELPORT SA - PODESTA CONSTRUCCIONES SA (U.T.E.), COVICO CONCESIONARIO VIAL SA - COPRISA SA - ESTRUCTURAS SACICIF - GLIKSTEIN Y CIA SACIAM - ICF SA - NOROESTE CONSTRUCCIONES SA (U.T.E.) y SUPERCEMENTO SAIC - DRAGADOS Y OBRAS PORTUARIAS S.A. (U.T.E.), respectivamente.

- Se limita la **obligación del concesionario** a trabajos de mantenimiento, explotación y servicios al usuario (reposición de señales, corte de pasto, sellado de fisuras, bacheo y pintado, entre otros). Por lo tanto, las obras de rehabilitación, mejoras del servicio, de seguridad, reconstrucción y ampliación de capacidad son contratadas por el Estado mediante un proceso de licitación distinto e independiente, con el propósito de evitar que el concesionario se autocontrate. En principio, las fuentes de financiamiento previstas fueron el Tesoro Nacional, la tasa del gas oil (la parte que quedó liberada producto del fin de los contratos anteriores) y organismos multilaterales de crédito (BIDy BM, entre otros).
- Se implementa el **sistema de caja única**, mediante el cual los ingresos de la recaudación por cobro de peaje se depositan diariamente en la cuenta de un fideicomiso administrado por el Estado, redistribuyéndose mensualmente para el financiamiento total del sistema. Según el caso, y previa verificación del cumplimiento del contrato, del monto recaudado en la caja se deduce el canon ofertado (CV 1 a 5) y se adiciona la subvención solicitada (CV 6). Asimismo, pueden ser deducibles otros cargos (v.gr., multas). El saldo final de este fondo fiduciario se destina a la financiación parcial de las inversiones en la ejecución de obras de rehabilitación que mejoren las condiciones de seguridad y estado de la red vial concesionada.
- Se adopta como criterio de **adjudicación** de las concesiones el del mayor canon o la menor subvención (según corresponda), calculado como porcentaje de los ingresos por peaje, de manera tal que resulte el mejor saldo final para la caja única y teniendo en cuenta que los postulantes podían presentar oferta por uno o todos los corredores, pero sólo serían adjudicatarios de uno de ellos, con excepción de la presentación de oferta única, en cuyo caso podría adjudicarse más de un corredor a una misma empresa.
- Se establece que las **tarifas** a cobrar al público en cada estación de peaje son fijadas por el Estado y sólo responden por los trabajos de mantenimiento. En los nuevos contratos se mantuvieron los niveles de peaje preexistentes y las tarifas vecinales (tarifas con bonificaciones especiales en función a la localización de los usuarios, la frecuencia de pases u otras condiciones especiales). En principio, se consideró que al desaparecer el conjunto de subsidios y compensaciones preexistentes, los peajes pasarían a ser la única fuente de ingreso de los concesionarios (sumados a algunos ingresos por explotaciones colaterales, que son porcentajes menores del ingreso total).
- Se estipula la posibilidad de **revisión de las tarifas** definidas en el pliego técnico particular, a solicitud del concesionario o del órgano de control; quienes deberían presentar la documentación que permita comprobar fehacientemente la alteración del equilibrio de la ecuación económico - financiera contractual ocasionada por la desactualización de las tarifas. Mediante esta nueva consideración de un sistema de actualización tarifario se logró independizar las tarifas de las variables externas (como la tasa LIBO o la inflación de los EE.UU) y se previó una cláusula de “gatillo” ante una variación en determinados índices de precios domésticos. Este mecanismo se activa cuando se produce una variación, en alrededor del 10% del parámetro de revisión, compuesto en un 50% por el índice del costo de la construcción Gran Buenos Aires nivel general y en 50% por el índice de salarios, ambos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Si esto ocurre, se inicia una negociación entre el concedente y la empresa concesionaria en función de índices de precios más específicos de la actividad (mano de obra, asfaltos, etc.). En el caso que corresponda aplicar un incremento tarifario, dicho aumento debe ponderarse por un coeficiente de productividad ("X") que reflejaría tanto la composición de capital y mano de obra del concesionario, como eventuales incrementos de tránsito por sobre lo establecido en el contrato de concesión. De esta manera, el incremento total resultante en el peaje estaría atenuado por tal coeficiente (X), repartiendo los beneficios del mayor tránsito vehicular entre el concesionario y los usuarios.
- Se sostiene el **sistema abierto de percepción de peaje** (al igual que en la anterior etapa de concesiones) en la que los usuarios, cada vez que traspasan una estación de peaje, pagan la tarifa

correspondiente a la categoría de sus respectivos vehículos²⁰, independientemente de los kilómetros que recorran en el CV. En el caso de vehículos con cargas y dimensiones extraordinarias, éstos tienen la obligación de presentar un permiso pertinente. Respecto de las tarifas, el concesionario está facultado para aplicar tarifas inferiores a las máximas establecidas (en diferentes tramos y horarios), previa comunicación al órgano de control (OCCOVI).

- Se mantiene la concepción de que las concesiones son **a riesgo del concesionario** y el Estado no garantiza ni rentabilidad ni tránsito.

En resumen, de los 7.951 kilómetros relicitados, un 83% (6.602 kilómetros) pasó a ser administrado por nuevos concesionarios, en tanto sólo 17% (1.349 kilómetros) continuó en poder de alguno de los concesionarios anteriores.

El siguiente cuadro registra las principales características establecidas para cada corredor en el nuevo esquema de concesión de los CV nacionales, identificándose las rutas y el kilometraje.

CUADRO 1
CORREDORES VIALES CONCESIONADOS EN 2003, RASGOS GENERALES

Número de CV	Rutas Nacionales	Comprende Antiguos CV	Kms.	Provincia(s)	Concesionario – Empresas	Canon / Subsidio
Corredor N° 1	RN 3	1-2-10	1 281	Buenos Aires	Rutas Al Sur S.A. / Empresas Coarco y Equimac	Canon equivalente al 4,2% de los ingresos por peaje
	RN 205					
	RN 226					
	RN252					
Corredor N° 2	RN 5	3-5-17	1 265	Buenos Aires	Autovía Oeste S.A. / Constructora correntina Homaq	Canon equivalente al 15% de la recaudación
	RN 7			Santa Fé		
				Mendoza		
				Córdoba		
				La Pampa		
Corredor N° 3	RN 9	6-7-8-14	1 500	Buenos Aires	Vial 3 S.A. / Decavial-Vialco	Canon equivalente al 32,1% de los ingresos por peaje
	AU Rosario Armstrong			Santa Fé		
	A-012			Córdoba		
	RN 11			La Pampa		
	A-009					
	RN 19					
	RN 188					

(continúa)

²⁰ Los vehículos pagan en cada barrera de peaje, la tarifa correspondiente a su respectiva categoría, según la siguiente clasificación:
 Categoría 1: Vehículos de hasta 2 ejes y hasta 2,30m de altura y sin rueda doble.
 Categoría 2: Vehículos de hasta 2 ejes y más de 2,30m de altura y/o con rueda doble.
 Categoría 3: Vehículo de más de 2 ejes y hasta 4 ejes y de menos de 2,30m de altura y sin rueda doble.
 Categoría 4: Vehículos de más de 4 ejes y hasta 6 ejes.
 Categoría 5: Vehículos de más de 6 ejes.

CUADRO 1 (conclusión)

Corredor N° 4	RN 8	4-9-20	1 239	Buenos Aires	Camino De América S.A. / Corporación América, Helpport y Podestá Construcciones	Canon equivalente al 7,77% de la recaudación
	RN 33			Santa Fé		
	RN 36			Córdoba		
	RN 38			San Luis		
	RN 193					
A-005						
Corredor N° 5	RN 9	10-11-12	1 528	Santa Fe	Vial CINCO S.A. / Covico, Coprisa, Estructura SA, Glikstein y Noreste Construcciones SA	Equivalente al 21% de los ingresos por peaje
	RN 34			Córdoba		
				Santiago del Estero		
				Tucumán		
				Salta		
RN 11		Jujuy				
Corredor N° 6	RN 12	8-3	1 164	Santa Fe	Empresa Concesionaria Vial S.A. / Supercemento- Dragados y Obras Portuarias	Subvención del 33,2% de los ingresos por peajes
	RN 16			Corrientes		
				Chaco		
				Misiones		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En 2004 incorpora un tramo de 23,49 km de ruta al contrato de concesión del CV 3 (Res. MPFIPyS N° 118/04).

II. Diferencias, similitudes, fortalezas y debilidades de los modelos de concesiones aplicados

Es importante destacar algunas diferencias que se plantean entre los dos esquemas de concesiones aplicados en Argentina. Bajo el primer diseño, la empresa operadora tenía la obligación de desarrollar las obras de inversión, recuperando las mismas a través del cobro de peaje. El mecanismo implicaba contratos de riesgo privado, inexistencia de pagos de cánones al Estado y de garantías estatales de ingresos o de tránsitos mínimos asegurados. Sin embargo, en algunos casos se otorgaron aportes directos a la construcción de las obras o subsidios operativos mensuales.

Las concesiones otorgadas en 2003 fueron diseñadas para que los ingresos reales de los nuevos concesionarios provengan directamente de la recaudación por peaje en las cabinas (excepto CV 6); es decir que la propuesta consistió en suprimir los subsidios y compensaciones en la remuneración de los nuevos concesionarios. Esta nueva situación proveería de mayor claridad al sistema, sin embargo —y como se analizará en la sección correspondiente al estudio de subsidios— este esquema no pudo mantenerse por largo tiempo. Esto se debió a que, en atención a los incrementos de los costos salariales y de la construcción y a las reducciones sobre las tarifas de peaje a favor de los operadores de autobuses y camiones, los valores de canon y subsidios necesitaron ser alterados para volver gradualmente a las prácticas de compensaciones y subvenciones que permitieran sostener el sistema.

Dado que el nuevo sistema contempla un mecanismo de revisión de las tarifas de peaje vigentes, a solicitud de las concesionarias de los CV cuando se produzca una variación, en más o en menos del 5% del Parámetro de Revisión, y que éstas registraron una variación acumulada mayor a dicho porcentaje ya desde febrero de 2004 (implicando la aplicación de incrementos tarifarios de entre el 7,89% y el 16,67%), que pudo probar que alteraba el equilibrio de la ecuación económico-financiera contractual; mediante la Resolución MPFIPyS N° 805/05 se decidió: 1) mantener inalterados los niveles de las tarifas vigentes hasta entonces, a fin de evitar que tal variación del Parámetro de Revisión se tradujera en un aumento en los peajes que tuviera que afrontar el público usuario, y 2) modificar los valores de canon y subvención a partir del 1° de junio de 2005.

CUADRO 2
MODIFICACIONES PORCENTUALES DE VALORES DE CANON Y SUBVENCIÓN
INTRODUCIDAS EL 1 DE JUNIO DE 2005
(Porcentajes)

CORREDOR VIAL ^a	CONCEPTO	INCREMENTO
CV 2	CANON	8,7441
CV 3 ^b	CANON	26,0884
CV 4	CANON	0,1867
CV 5	CANON	15,2427
CV 6	SUBVENCIÓN	46,0456

Fuente: Elaborado por los autores.

Notas:

^a Se excluye a la empresa concesionaria del CV 1, Rutas al Sur S.A., al optarse por un análisis individual conveniente según la presentación efectuada en el Expediente N° 2.927/2005 del Registro del OCCOVI (en donde se advertía que le sería imposible consentir que por aplicación de la normativa contractual específica, referida a la metodología de cálculo del ajuste tarifario, se produzca una modificación de la naturaleza de la concesión, al pasar de onerosa (canon del 4,20%) a subvencionada (con 3,6446%), argumentando que ello implicaba un cambio unilateral y, que una medida de este tipo, sólo podría disponerse en el marco de "una imprescindible negociación bilateral entre las partes para restablecer unas nuevas pautas contractuales y su economía, contemplando no sólo el primer ajuste de tarifas sino todos los que son debidos hasta el momento").

^b A través de la Resolución MPFIPyS N° 118/04, el CV 3 incorporó un tramo de ruta de 23,49 kilómetros al contrato de concesión.

Es importante destacar que estas variaciones del canon o subvención pudieron hacerse efectivas sobre la base de lo dispuesto en el Apartado 8.4. de la cláusula octava de los contratos de concesión, que establece que la diferencia de ingresos que se produjera como consecuencia de eventuales incrementos de tarifas podía ser reemplazada por las correspondientes variaciones del canon o de la subvención de los CV concesionados en 2003.

Posteriormente se realizaron más modificaciones que alteraron sucesivamente los porcentajes de canon y subsidio que se habían establecido en los contratos en una primera instancia. Así, por ejemplo, el Decreto 1.873/06 aprobó la modificación del contrato de concesión del CV 4, transformando su modalidad de onerosa (canon de 7,77% de la recaudación, establecido en 2003, y reducido a 0,18% en 2005) a subvencionada (78,7709% en diciembre de 2006).

En el marco del Régimen Nacional de Iniciativa Privada, orientado a estimular la participación privada en proyectos de infraestructura (establecido en el Decreto 966/05), se le adjudicó en octubre de 2006 a las empresas Corporación América y Helpport, la primera iniciativa privada de inversión para la construcción, mantenimiento, administración y explotación de una ruta vial en concesión con peaje. La concesión por 30 años fue adjudicada mediante una licitación pública nacional y correspondió a un tramo de 180 km de la Ruta Nacional N° 8 (Autopista Pilar-Pergamino), Corredor Americano, que

formaba parte de la concesión del CV 4. El adjudicatario fue el mismo grupo empresarial que manejaba la concesión del CV 4, que obtuvo un beneficio de 5% sobre las demás ofertas por el hecho de proponer la iniciativa, según lo dispuesto en la normativa que regula la concesión. El hecho de renunciar al tramo de ruta concesionada bajo el esquema de la Iniciativa Privada y no se modificara el cuadro tarifario del CV 4 fueron aspectos tomados en consideración por el Estado para la posterior transformación de oneroso a subsidiado de este último.

Por su parte, el CV 1, que según los contratos establecidos en 2003, debía pagar un canon equivalente al 4,2% de los ingresos por peaje y que había sido excluido de las modificaciones de la Resolución MPFIPyS N° 805/05, consiguió en marzo de 2007 que se redujera a 0,10%, retroactivo al 1° de diciembre de 2006, a cuenta de una "recomposición tarifaria pendiente" (Resolución MPFIPyS N° 148). La conjetura en este caso es que la modificación del porcentaje del canon fue llevada hasta su mínima expresión para poder mantener inalterable la naturaleza onerosa del contrato, pero dado que peligra el equilibrio de la ecuación económico-financiera contractual, es altamente probable que esta alteración no tarde en ocurrir.

En definitiva, una de las pretendidas fortalezas que planteaba el nuevo sistema en sus comienzos con respecto al anterior, en cuanto a que el impacto fiscal para el Estado resultaría positivo dada la intención de suspender egresos por subsidios y compensaciones y de incorporar ingresos en concepto de determinados porcentajes de la recaudación por peaje; terminó transformándose hasta revelar una de las mayores debilidades del sistema.

Asimismo, continúa manteniéndose el mismo esquema de subsidios cruzados implícitos que antes; ya que al mantenerse los diferenciales tarifarios preexistentes — e inclusive incrementarse — entre la distintas categorías de usuarios, lo que pagan las categorías vehiculares menores es más que los costos que causan por el uso de la infraestructura (generando un ingreso para el concesionario superior al necesario respecto al desgaste de la carretera que provocan estos vehículos) y los camiones pagan menos que los costos que causan por el desgaste de la infraestructura (generando un ingreso para el concesionario inferior al necesario).

En las antiguas concesiones se crearon dudas sobre la conducta empresarial y la óptima asignación de recursos, ya que el gerenciador también podía ser el proveedor; pero con el nuevo programa de concesiones tienen que coexistir el gerenciador privado por un lado y el Estado como inversor en obras en la red, por el otro. Desde un punto de vista, esto puede fortalecer el sistema al proveer de mayor transparencia, pero desde otra perspectiva, también suele debilitarlo al generar problemas de coordinación de acciones.

Algunos de los puntos fuertes que pueden destacarse en las concesiones de 1990-2003 son los referidos al control y programación de obras que permitieron una mejor distribución de la inversión; la incorporación de tecnologías desde España y Estados Unidos (asfaltos modificados con polímeros, microcapas, sellado de fisuras, etc.) y de mejores equipos; una mayor cantidad de estudios de ingeniería avanzada; la reducción de costos y consecuentes progresos en la eficiencia y rentabilidad del concesionario (Schvartzter, 2005).

Sin embargo, el análisis de las diversas experiencias develó varias debilidades de la aplicación del sistema de concesiones en Argentina. Entre estas debilidades destacaba la excesiva rigidez de los planes de trabajo, que obligaba al concesionario a cumplir objetivos muy inflexibles, de modo que, por ejemplo, si se suscitaban situaciones que hacían innecesarias ciertas mejoras, no se podían derivar tales fondos para el aumento de capacidad, debido a la rigidez de los contratos, siendo imperiosa la ejecución de las mejoras a pesar de no ser necesarias. Asimismo, existían problemas en el control de las concesiones que se relacionaban con la falta de rigor técnico en la ejecución de esta función: el controlador no tenía la suficiente capacidad para evaluar el conjunto y el concesionario realizó obras que no eran necesarias o recomendadas. En general, esto contribuyó a que no se formara una buena imagen de las concesiones de este período.

De todas maneras, el nuevo sistema de concesión, en el que las obras de rehabilitación y reconstrucción ya no están a cargo del concesionario sino del Estado; tampoco ayudó a mejorar la

imagen. Si bien las nuevas concesiones incorporaron ciertas mejoras en tecnología²¹, las rutas presentan un significativo deterioro. Bajo este esquema, los concesionarios quedaron básicamente limitados a la operación y al mantenimiento de las rutas²² — de hecho, varios de tales trabajos de mantenimiento no se están efectuando —, mientras que el Estado tomó a su cargo la licitación de las obras. En la práctica, el mecanismo ha resultado bastante enrevesado, poco claro e ineficiente: las obras tardaron en licitarse y en adjudicarse, las gestiones resultaron demasiado burocráticas, el concesionario no siempre ha aceptado las obras o no las ha mantenido, las obras no se fueron ejecutando en los períodos programados, la responsabilidad en la terminación de las obras se ha diluido y, en el ínterin, el tiempo fue transcurriendo. Esta situación ha contribuido fuertemente a desprestigiar la imagen de todo el nuevo régimen, principalmente, porque el aspecto que más observa el usuario al establecer su propia percepción del sistema, es el mal estado de las rutas.

En cuanto a los plazos, bajo el sistema establecido en los años 90 se llegó hasta 13 años de concesión — e inclusive dos casos que se extendieron hasta los años 2013 y 2018—, mientras en el que se estableció a fines de 2003, sólo se comprendieron 5 años. Claramente, el establecimiento de un período más corto respondió a la búsqueda de mayor flexibilidad y a la reducción de incertidumbres, pero por sobre todo, la diferencia entre ambos esquemas radicó en que el nuevo sistema ya no implicaría el desarrollo de inversiones de rehabilitación y reconstrucción de las rutas a cargo del concesionario y por ende no se requeriría de un largo período para el recupero de las mismas. Sin embargo, dados los inconvenientes que se observaron en la ejecución de obras en este breve lapso, puede considerarse que este aspecto no ha resultado exitoso puesto que las obras tardaron en llegar, no se realizaron las mejoras esperadas y la inversión de los concesionarios en nuevas tecnologías no se generó.

Es importante considerar que la infraestructura vial requiere de firmes compromisos, acciones continuadas y persistentes, y para ello es fundamental contar con plazos más largos. Esta última concesión ha resultado muy breve y ha manifestado la necesidad de depositar mayores responsabilidades en materia de inversión en manos de los concesionarios. En este sentido, los tiempos requeridos no pueden ser tan reducidos, ya que complican el recupero de las inversiones más comprometidas que se están necesitando — pudiendo agravarse la situación si se presentara un ciclo recesivo en la economía—. Para generar estas inversiones que son tan indispensables para afrontar los desafíos del crecimiento económico, se necesitará reconsiderar tanto la modalidad como los plazos de las concesiones.

En cuanto al control de cargas, los nuevos concesionarios son los que tienen asignada dicha tarea. Sin embargo, tal como ocurría en el sistema anterior, el control suele no pasar de la mera rutina, puesto que existe una falta de precisión de la jurisprudencia respecto de la efectiva capacidad de cobro de multas y penalidades de los actores del contrato (Leguizamón; 2003). Como se observa, claramente existe una debilidad en los controles que debe ser atendida.

A su vez, en el nuevo sistema de concesiones, la responsabilidad en el caso de accidentes y daños a usuarios y terceros, no queda establecida con la suficiente claridad debido a la superposición de jurisdicciones que se produce cuando el Estado efectúa inversiones en una red otorgada bajo régimen de concesión.

El siguiente cuadro explicita algunas diferencias básicas entre el sistema actual y el antiguo.

²¹ Como, por ejemplo: incorporación de contadores de tránsito de última generación, censos de carga con metodología WIM, realización del Inventario Vial gráfico georeferenciado, incorporación de Estaciones Meteorológicas, mejoras en la tecnología de cobro de peaje e incorporación del Control de la fricción (Schvartzer; 2005).

²² Bacheo, corte de pasto, sellado de fisuras, pintado, reposición de señales verticales, etc.

CUADRO 3
PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL NUEVO ESQUEMA DE CONCESIONES Y EL ANTERIOR

Concepto	Modelo Nuevo	Modelo Anterior
Corredores	6 corredores viales concesionados.	17 corredores (más 2 que siguen hasta 2012 y 2018).
Plazo	Contratos con duración de 5 años.	Fueron firmados por 10 años y luego se extendieron a 13.
Objetivos del concesionario	Conservación, señalización y mantenimiento de los corredores. El Concesionario debe efectuar todos los trabajos y prestar todos los servicios necesarios para el desplazamiento, seguridad y asistencia del usuario.	Inversiones, mejoras, ampliación, remodelación, construcción, conservación, mantenimiento, explotación y administración.
Recaudación	Se transfiere a un fideicomiso ("Caja Única") que periódicamente es redistribuido al concesionario, de acuerdo con lo correspondiente a cada concesión (canon y/o subvención), neto de multas y compensaciones por reducción de tarifas.	La recaudación era de total disponibilidad para el concesionario.
Canon/Subsidio	4 de los 6 Concesionarios pagan canon (CV1—0,1%; CV2—8,7%; CV3—26% y CV5—15,2%) y 2 reciben subsidio (CV6—46% y CV4—78,8%), según la recaudación. Los concesionarios volvieron a embolsar subsidios compensatorios de tarifas.	Los concesionarios nunca pagaron canon y sí recibieron subsidios.
Obras	Las obras de rehabilitación y reconstrucción están a cargo del Estado.	Las obras estaban a cargo de los Concesionarios.
Tarifas	Las tarifas sólo responden por las tareas de mantenimiento. Los usuarios abonan la tarifa establecida para la categoría de sus respectivos vehículos, cada vez que traspongan una estación de peaje, independientemente del recorrido. Se establecieron compensaciones por reducir en ciertas categorías (inclusive al 100%) el valor de las tarifas, o no alterarlo cuando correspondiera.	Las tarifas pagadas por los usuarios más las compensaciones y subsidios percibidos del Estado asignaban al concesionario la responsabilidad total en la gestión del corredor. Los usuarios abonan la tarifa establecida para la categoría de sus respectivos vehículos, cada vez que traspongan una estación de peaje, independientemente del recorrido.
Ajustes Tarifarios	En principio se mantuvieron las tarifas anteriores, pero existe una cláusula 'gatillo' formada por dos índices que posibilita la discusión entre las partes. Este mecanismo habilitó las reducciones en los % de canon, y el aumento en el caso de subsidios.	La actualización tarifaria también era resorte del concedente pero no estaba previsto un mecanismo de discusión de la misma ni la aplicación de un coeficiente que reasignara parte del incremento a los usuarios del sistema.

Fuente: Elaboración de los autores.

III. Impacto fiscal y exposición al riesgo por parte del Estado: pasivos contingentes y otros desembolsos de recursos fiscales

A. Subsidios y compensaciones otorgadas por el Estado

El impacto fiscal de los regímenes de concesiones viales implementados en Argentina a partir de 1990 puede analizarse de forma más sencilla dividiéndolo en dos etapas. La primera comprende desde noviembre de 1990 hasta octubre de 2003 y la segunda, desde noviembre de 2003 hasta la fecha.

A.1 Primer Régimen de Concesiones Viales (11/1990 – 10/2003)

El sistema de concesiones viales negociado a fines de 1990 tenía la característica, entre otras ya mencionadas, de obligar al concesionario a pagar un canon anual por el uso de la infraestructura preexistente. Sin embargo, la primera renegociación de los contratos llevada a cabo en abril de 1991, derogó el carácter oneroso de las concesiones y eximió a las empresas concesionarias del pago del canon acordado. Al perjuicio fiscal ocasionado por esta medida —debe recordarse que la adjudicación de las concesiones se estableció, fundamentalmente, en

función de los mayores cánones ofrecidos—, se sumó el compromiso del Estado de otorgar, producto de una reducción en las tarifas de peaje de aproximadamente 50% y con el fin de no afectar la ecuación económica-financiera original de los contratos, un subsidio compensatorio de 57 millones de dólares estadounidenses anuales (que luego fue incrementado a US\$ 63 millones en una nueva revisión de los contratos realizada en 1992), monto que representaba el 27% de los ingresos totales de los concesionarios. Es importante destacar que el pago de estas compensaciones indemnizatorias era realizado con fondos asignados a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), lo que limitó seriamente el accionar de este organismo (que desde 1990 ya no recibía ingresos provenientes de la recaudación del impuesto a los combustibles) y provocó el deterioro del resto de la red vial por falta de recursos.

La revisión contractual de 1991/92, obligó a los concesionarios a invertir en obras por un valor de US\$ 2.000 millones durante los 13 años de concesión, y al Estado, a asumir compromisos en concepto de subsidios operativos por un valor de US\$ 925 millones, resignando ingresos por canon por casi US\$ 475 millones. Es decir que el Estado, no sólo dejó de percibir ingresos provenientes de los concesionarios, sino que también aceptó indemnizarlos por las variaciones tarifarias, lo que convirtió su rol de acreedor, a deudor de las empresas privadas. Asimismo, en julio de 1994, al momento de incrementar las tarifas de peaje, el Estado decidió absorber una vez más dicho incremento, otorgando un nuevo subsidio de US\$ 25 millones para evitar la suba, que se sumó a los US\$ 63 millones ya brindados.

En 1995, producto de la necesidad de eliminar el pago de las compensaciones indemnizatorias pactadas (que erosionaban cada vez más el equilibrio fiscal y la posibilidad del Estado de financiar el costo de las obras públicas), se inició la segunda renegociación de los contratos de concesiones viales. Principalmente se intentó implementar un tratamiento diferencial por corredor, eliminando gradualmente las compensaciones indemnizatorias en aquellos corredores cuya contribución sobre el total de los ingresos fuese elevada, y en forma total en los corredores donde la participación era poco significativa.

Este proceso sólo tuvo éxito con el concesionario del CV 18, Caminos del Río Uruguay S.A. (justamente el único que casi no recibía compensaciones indemnizatorias debido al gran volumen de tránsito registrado durante los primeros años de la concesión), con el resto de los concesionarios la renegociación finalizó, luego de varias idas y vueltas, en el año 2001. Recién en ese año se llegó a un acuerdo acerca de la deuda que mantenía el Estado con los concesionarios por las distintas variaciones tarifarias aplicadas desde 1991 y en concepto de intereses adeudados. De esta manera, se reconoció el pago de aproximadamente US\$ 900 millones, pactándose su devolución, parte en efectivo y parte en bonos, mediante un plan de pagos diseñado con el fin de que se completase en octubre de 2003, fecha en que caducaban los contratos del primer régimen de concesiones viales con excepción del CV 18 (Caminos del Río Uruguay S.A.) y del CV 29 (Caminos del Valle Concesionaria S.A.)²³.

Cabe destacar que durante 1999 y 2001, como consecuencia de las sucesivas rebajas tarifarias, comenzó a aplicarse un “Régimen Transitorio de Subsidios al Transporte” que, a través de diversas compensaciones indemnizatorias, fue distorsionando la “lógica tarifaria” vigente hasta entonces de “paga quien usa” (Aspiazu y Pesce, 2003). En julio de 1999, se otorgó un subsidio al transporte de carga, disminuyendo la tarifa de peaje de los camiones pertenecientes a las categorías 4 y 5 que transportaran determinadas mercaderías, entre un 25% y un 33%. Posteriormente se generalizó esa rebaja a todos los camiones y ómnibus, pero proporcionalmente a su tamaño. Así, las rebajas fueron de un 33%, un 25% y un 20% para las categorías 4, 5 y 6 respectivamente. Esta reducción, en principio transitoria, se prorrogó y profundizó varias veces hasta su finalización en junio de 2001 y se tradujo en compensaciones a las concesionarias por parte del Estado. Por su parte, las categorías 1, 2 y 3 (vehículos más chicos) también se vieron beneficiadas por tarifas subsidiadas entre marzo de 2000 y junio de 2001. En esa fecha, si bien se dio por concluido el régimen de subsidios al transporte (Dto. 802/01), se otorgaron nuevas disminuciones tarifarias de un 30% para los autos y camionetas y de un 60% para vehículos pesados de carga y pasajeros. Por último, en septiembre de 2001 se llevó a cabo una rebaja del 30% (sobre la tarifa que ya gozaba de la reducción anterior) para las categorías 4, 5 y 6 que resultarían beneficiarias del “Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo” suscripto entre el Gobierno Nacional, el de la C.A.B.A. y entidades del auto-transporte de cargas.

²³ El contrato de concesión del CV 18 vence el 31/10/2018 y el del CV 29 vence el 30/04/2013.

Las variaciones tarifarias mencionadas tuvieron como contrapartida un aumento de las compensaciones indemnizatorias que beneficiaron la consolidación de un modelo en el que los subsidios estatales comenzaron a tener una importancia cada vez mayor en el ingreso total de las empresas. Cabe resaltar que durante el primer régimen de concesiones viales (entre noviembre de 1990 y octubre de 2003), los ingresos en concepto de peaje ascendieron a AR\$ 3.133 millones, mientras que los percibidos en concepto de “compensaciones indemnizatorias” fueron de AR\$ 1.711 millones, es decir que han aportado el 35% del ingreso total de las concesionarias²⁴.

Las compensaciones indemnizatorias merecen un apartado especial. Hasta el año 2000 constituyeron la segunda fuente de ingresos de los concesionarios viales pero a partir de 2001 (período en el que duplicaron a la recaudación por peaje) debido a la consolidación de la deuda y al plan de pago que acuerda el Estado (Dto. 92/01 y 976/01) pasaron a ocupar el primer lugar. Estas erogaciones se originaron, como se mencionó anteriormente, en la revisión contractual de 1991/92 en la que se decidió, aparte de suspender el cobro del canon a los concesionarios, el otorgamiento por parte del Estado de una compensación anual de US\$ 63 millones (exentos de IVA, impuesto sobre los ingresos brutos y aportes establecidos en la Ley N° 17.250) a los que se le adicionaron US\$ 25 millones en 1994, en concepto de resarcimientos por incrementos tarifarios no aplicados. Asimismo, el régimen de subsidios al transporte aplicado a partir de 1999, intensificó la asignación de estas compensaciones, que como ya se mencionó, se consolidaron en una deuda de aproximadamente US\$ 900 millones en el año 2001, a pagarse mediante un cronograma de pagos que finalizaría en octubre de 2003.

Aspiazu y Pesce (2003) enumeran los componentes de las concesiones indemnizatorias:

- a. Recursos compensatorios asociados a la menor recaudación en concepto de peaje, dada la diferencia surgida entre la tarifa que correspondería aplicar según los acuerdos resultantes de la primera renegociación contractual y la efectivamente percibida a partir de la aplicación del régimen de subsidio al transporte temporario.
- b. Los montos que surgirían de la diferencia entre las cuotas mensuales de los subsidios comprometidos y los realmente percibidos por los concesionarios.
- c. El interés proveniente de aplicar a los valores precedentes (diferencias por inferior recaudación de peaje y por retrasos en el pago de las compensaciones) la tasa de interés por préstamos a Empresas de Primera Línea Nominal Anual para préstamos en pesos en 30 días publicada oficialmente por el Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.).
- d. El saldo sin cancelar con sus intereses devengados entre noviembre de 2000 y octubre de 2003.
- e. El reconocimiento de obras adicionales.

El Cuadro 4 y los Gráficos 2 y 3 presentan el ingreso total de las empresas concesionarias, desagregándolo en recaudación por peaje y compensaciones indemnizatorias para el período comprendido entre noviembre de 1990 y octubre de 2003. Puede advertirse que el rol de las compensaciones indemnizatorias fue crucial en la totalidad de los recursos percibidos por las empresas, especialmente a partir de 1999, producto de la implementación del régimen de subsidios al transporte. Tal es así, que en el año 2001 alcanzaron su pico máximo de participación con un 67,6%, para luego descender (aunque manteniéndose en valores altos) a valores cercanos al 60%. Así, durante el año 2002, la recaudación total del agregado de los corredores viales asciende a AR\$ 447, millones, de los cuales un 37% es pagado directamente por el usuario en la cabina y un 63% es pagado por medio de compensaciones concedidas por el Estado. En el año 2003, la participación de las compensaciones apenas baja al 59,8%, AR\$ 278,1 millones sobre un total recaudado de AR\$ 464,7 millones. Obsérvese, que durante el período 1991-1999 el monto acumulado recibido por los concesionarios en concepto de compensaciones, ascendió a AR\$ 552 millones (casi el mismo valor que el correspondiente al año 2001) y en promedio, éstas no contribuyeron con más del 20 % a los ingresos totales en dicho lapso.

²⁴ Las cifras expresadas en AR\$ en esta sección no han sido convertidas a US\$, para mantener la fidelidad con los datos provistos por las fuentes oficiales del INDEC, OCCOVI y UCOFIN. Para el período 2002-2007, puede utilizarse un tipo de cambio promedio anual de AR\$ 3 por dólar para su conversión aproximada, siguiendo las series provistas por el MECON. Durante los once años previos al período mencionado, la paridad entre el dólar y el peso argentino permaneció en relación uno a uno.

CUADRO 4
INGRESO TOTAL DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS POR PERÍODO DE CONCESIÓN
(En miles de pesos y porcentajes)

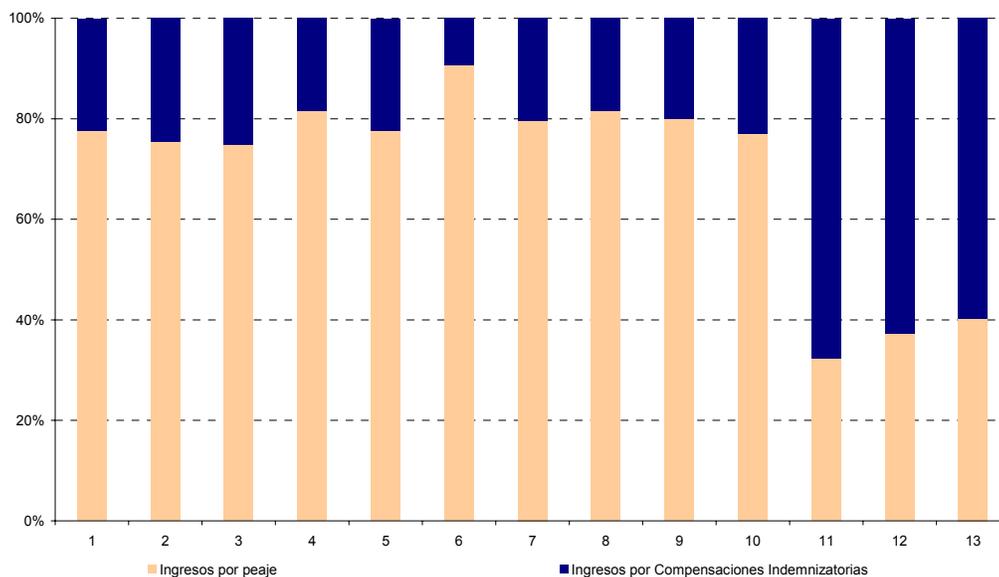
Período**	Ingreso por peaje A	Ingreso por compensaciones indemnizatorias* B	Ingreso total A+B	Participación del peaje A/(A+B)	Participación de compensaciones indemnizatorias B/(A+B)
1 (11/90-10/91)	61 915,5	17 841,2	79 756,8	77,6%	22,4%
2 (11/91-10/92)	168 579,6	55 069,3	223 648,8	75,4%	24,6%
3 (11/92-10/93)	207 937,2	69 998,8	277 936,0	74,8%	25,2%
4 (11/93-10/94)	253 502,0	57 664,7	311 166,7	81,5%	18,5%
5 (11/94-10/95)	258 125,6	74 203,7	332 329,2	77,7%	22,3%
6 (11/95-10/96)	282 388,3	29 139,3	311 527,6	90,6%	9,4%
7 (11/96-10/97)	316 812,6	81 467,6	398 280,3	79,5%	20,5%
8 (11/97-10/98)	354 137,2	80 484,8	434 622,0	81,5%	18,5%
9 (11/98-10/99)	343 811,0	86 248,2	430 059,2	79,9%	20,1%
10 (11/99-10/00)	286 671,5	85 871,2	372 542,7	76,9%	23,1%
11 (11/00-10/01)	246 484,3	514 145,1	760 629,4	32,4%	67,6%
12 (11/01-10/02)	166 712,3	280 490,5	447 202,8	37,3%	62,7%
13 (11/02-10/03)	186 633,5	278 159,1	464 792,6	40,2%	59,8%
Total	3 133 710,7	1 710 783,6	4 844 494,4	64,7%	35,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI e INDEC.

Nota: *Incluye las derivadas del Decreto N° 1.817/92, La Resolución SOPyC N° 430/94 y el Decreto 92/01 y 976/01.

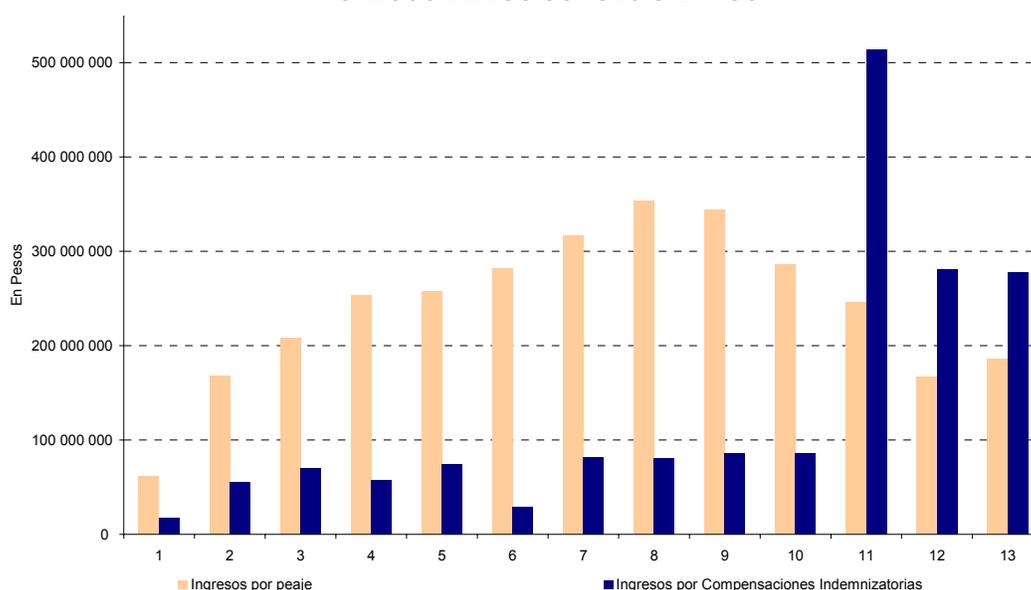
**Para los períodos 1 a11, corresponde una paridad 1AR\$=1US\$ y para los períodos 12 y 13 la paridad de cambio promedio aproximada es 3AR\$=1US\$.

GRÁFICO 2
INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS- COMPOSICIÓN



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3
INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS



Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar la elevada heterogeneidad que manifestaba la distribución de las compensaciones entre los diferentes corredores, en términos absolutos y relativos a los respectivos ingresos totales. En este sentido, el Cuadro 5 muestra que los CV N° 6, 13 y 16 sobresalieron por mostrar los porcentajes más altos de percepción de compensaciones indemnizatorias en proporción al total de los recursos internalizados. En el primero de ellos, el monto total de los subsidios explicaba para los trece años de la concesión, más del 65% del total de los ingresos del concesionario, siendo el único de los corredores que estaba subvencionado por el Estado, de acuerdo a lo establecido en los contratos originales. En los dos casos restantes, las compensaciones representaban el 51% y el 53% del total de los ingresos para todo el período estudiado. Por su parte, el CV 18 ha sido el que recibió proporcionalmente menos recursos en concepto de subsidios (éstos representaban sólo el 14% del total de sus ingresos). El Gráfico 4 exhibe, en valor absoluto, la composición del ingreso de las empresas para todo el período concesionado.

Asimismo, el Cuadro 5 y los Gráficos 5 y 6 presentan los porcentajes de recaudación por peaje y por compensaciones indemnizatorias, para cada una de las empresas en todo el período de concesión. Las empresas que más contribuyeron a la recaudación en concepto de peaje fueron Servicios Viales S.A. (CV 7, 8 y 9) con un 19,8%; Caminos del Río Uruguay S.A. (CV 18) con un 13,1% y Caminos del Oeste (CV 3 y 4) con un 12,2%. El CV que menos ingreso por peaje percibió durante todo el periodo, fue Rutas del Valle S.A. (CV 14) con un 2,5%. Respecto de las empresas que recibieron mayores compensaciones indemnizatorias por parte del Estado, la primera ubicación es para Virgen de Itatí S.A. (CV 13) con un 16,5% seguida de Nuevas Rutas S.A. (CV 5 y 17) y Servicios Viales S.A. (Corredores 7,8 y 9) con un 13,3% y 11,8% respectivamente. La empresa que menos recibió por este concepto fue Rutas del Valle S.A.

Cabe señalar que, el CV 18 o Caminos del Río Uruguay, prácticamente no recibía compensaciones indemnizatorias debido al gran volumen de tránsito registrado durante los primeros años de la concesión, lo que es consistente con su segundo lugar entre las empresas que más peaje recaudaban. Por su parte, la empresa Rutas del Valle S.A. tiene la particularidad de ser la empresa que menos recaudó por peaje y menos recibió en compensaciones indemnizatorias.

CUADRO 5
COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS Y PARTICIPACIÓN EN EL
TOTAL DE EMPRESAS, - NOV. 1990/OCT. 2003-
(En miles de pesos y porcentajes)

CV	Concesionario	Ingreso por peaje A	Ingreso por compensaciones B	Ingreso total A+B	Participación del peaje A/(A+B)	Participación de comp. indem. B/(A+B)	Participación en la recaudación total por peaje A/Total A	Participación en el total de las comp. otorgadas B/Total B
1 y 2	Semacar S.A.	303 823,7	160 755,8	464 579,5	65,4%	34,6%	9,7%	9,5%
3 y 4	Caminos del Oeste S.A.	380 520,4	144 812,9	525 333,4	72,4%	27,6%	12,2%	8,6%
5 y 17	Nuevas Rutas S.A.	341 604,7	224 680,3	566 284,9	60,3%	39,7%	10,9%	13,3%
6	Covico U.T.E.	66 460,6	129 530,8	195 991,4	33,9%	66,1%	2,1%	7,7%
7, 8, 9	Servicios Viales S.A.	619 397,7	198 696,9	818 094,6	75,7%	24,3%	19,8%	11,8%
10	Covicentro S.A.	169 191,9	97 071,7	266 263,7	63,5%	36,5%	5,4%	5,7%
11	Covinorte S.A.	157 435,9	83 897,3	241 333,3	65,2%	34,8%	5,0%	5,0%
12	Concanor S.A.	134 208,1	65 981,5	200 189,6	67,0%	33,0%	4,3%	3,9%
13	Virgen de Itatí S.A.	260 005,5	274 475,6	534 480,9	48,6%	51,4%	8,3%	16,2%
14	Rutas del Valle S.A.	78 257,3	58 856,8	137 114,1	57,1%	42,9%	2,5%	3,5%
16	Camino del Abra S.A.	107 939,7	122 299,0	230 238,7	46,9%	53,1%	3,5%	7,2%
18	Caminos del Río Uruguay S.A.	409 266,6	64 496,5	473 763,0	86,4%	13,6%	13,1%	3,8%
20	Red Vial Centro S.A.	100 165,5	64 969,4	165 134,9	60,7%	39,3%	3,2%	3,8%
Total		3 128 277,7	1 690 524,5	4 818 802,2	64,9%	35,1%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI e INDEC.

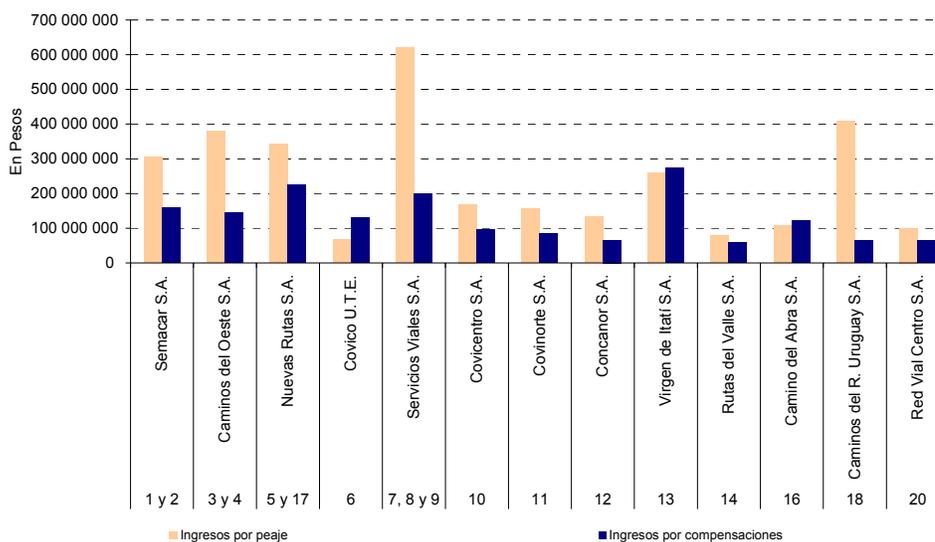
Nota: - Incluye las derivadas del Decreto N° 1.817/92, La Resolución SOPyC N° 430/94 y el Decreto 92/01 y 976/01.

- Se excluye del cuadro al CV 29, cuyo contrato es distinto a los demás y finaliza en el año 2018.

- Las diferencias numéricas en los totales con respecto al Cuadro 1 se deben a la exclusión del CV 29.

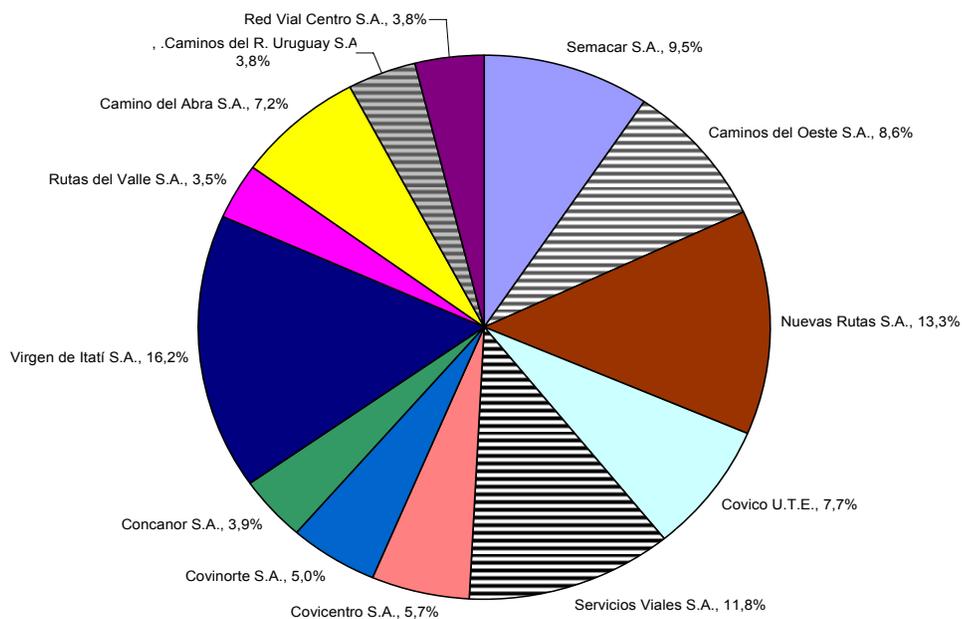
- Para los períodos 1 a 11, corresponde una paridad 1AR\$=1US\$ y para los períodos 12 y 13 la paridad de cambio promedio aproximada es 3AR\$=1US\$.

GRÁFICO 4
COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS PARA TODO EL PERIODO CONCESIONADO



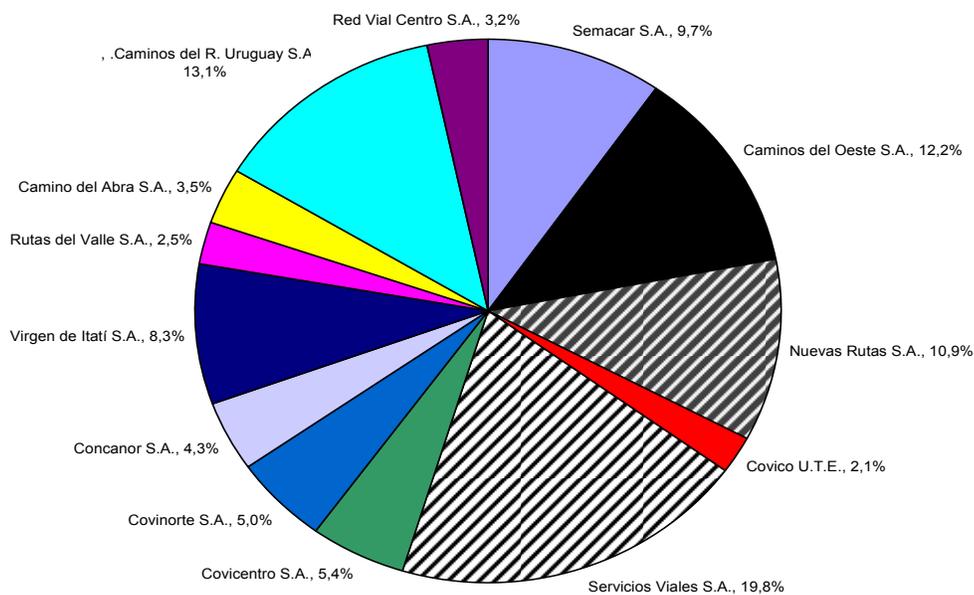
Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 5
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS COMPENSACIONES OTORGADAS POR EL ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 6
CONTRIBUCIÓN EN LA RECAUDACIÓN POR PEAJE



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, este primer régimen de concesiones viales se caracterizó por una sistemática priorización de los intereses de las empresas por sobre los intereses sociales. La suspensión del cobro del canon y el otorgamiento de sucesivas compensaciones indemnizatorias, con el fin de mantener inalterada la ecuación económica-financiera de las concesionarias ante reducciones tarifarias, son ejemplos claros en ese sentido.

La transferencia a los usuarios del financiamiento del mantenimiento de las rutas nacionales (bajo el sistema “paga el que usa”), con la resultante privatización de la construcción y el mantenimiento vial trajo aparejado costos sociales y fiscales decididamente desmedidos en relación a los escasos resultados obtenidos, tanto en términos de la incorporación de nuevas rutas como, esencialmente, en términos del estado general de la red vial argentina en su conjunto.

A.2 Segundo régimen de concesiones viales (11/2003 – 10/2008)

Luego de la experiencia negativa que tuvo para el fisco el esquema vial instaurado en 1990, se intentó un cambio radical en la negociación de los nuevos contratos viales, llevada a cabo en octubre de 2003. El objetivo era lograr un equilibrio fiscal sustentable y al mismo tiempo mejorar el estado de la red vial e incorporar nuevas inversiones en la misma. Como veremos más adelante, hasta el momento, los resultados no fueron los esperados.

Además del nuevo plazo de concesión de 5 años, desde el punto de vista fiscal, las principales diferencias del nuevo régimen de concesiones viales en relación al anterior, son el carácter oneroso que poseen 5 de sus 6 corredores y la implementación del sistema de caja única, en el que, básicamente, los ingresos de la recaudación por cobro de peaje se depositan diariamente en la cuenta de un fideicomiso administrado por el Estado (“Caja Única”), para luego redistribuirse mensualmente entre los concesionarios, deducido el canon (CV 1 a 5) y adicionado el subsidio (CV 6) correspondiente. También se propició en la remuneración de los nuevos concesionarios, la eliminación de las compensaciones preexistentes por rebajas tarifarias impuestas por el Estado, motivo por el cual los cálculos económicos de los concesionarios se efectuaron sobre los ingresos correspondientes a su recaudación en cabina de peaje. Si bien esta nueva situación brindó mayor claridad al sistema, se conservó el mismo esquema de subsidios cruzados implícitos que antes; ya que al mantenerse los diferenciales tarifarios preexistentes entre la distintas categorías de usuarios, lo que pagan las categorías vehiculares menores es mayor a los costos que crean por el uso de la infraestructura (generando un ingreso para el concesionario superior al necesario respecto al desgaste de la carretera que provocan estos vehículos), mientras que las categorías vehiculares mayores pagan menos que los costos que causan por el desgaste de la infraestructura (generando un ingreso para el concesionario inferior al necesario).

A través del Decreto 425/03 se estableció el llamado a licitación para la adjudicación de la concesión de los 6 corredores viales que agrupaban las rutas comprendidas en el esquema vial anterior. A los efectos de los cálculos y Planes Económico Financieros (PEF) a confeccionar por el Estado, para establecer los topes de oferta para cada corredor, se consideró una tasa interna de retorno (TIR) del 15%. Si bien en las estimaciones efectuadas por el Estado, 4 de los 6 CV resultaban superavitarios y 2 deficitarios, previéndose un saldo de la caja única al cabo de los 5 años de aproximadamente AR\$ 20 millones; en las ofertas obtenidas, resultaron 5 CV superavitarios y uno sólo deficitario por AR\$ 23 millones, con un saldo positivo de la caja única de más de AR\$ 93 millones²⁵.

El Decreto 1.007/03 aprobó el otorgamiento de los contratos a los nuevos concesionarios y estableció, como muestra el Cuadro 6, los porcentajes originales de cánones a pagar por los primeros 5 CV y el correspondiente porcentaje de subsidio que debería recibir el último de ellos.

²⁵ Para los períodos comprendidos corresponde una paridad de cambio promedio aproximada es 3AR\$=1US\$.

CUADRO 6
PORCENTAJES ORIGINALES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, 2003

Corredor	Concesionario	% de canon	% de subsidio
1	Rutas al Sur S.A.	4,2000%	
2	Autovía Oeste S.A.	15,0112%	
3	Vial 3 S.A.	32,1113%	
4	Caminos de América	7,7700%	
5	Vial Cinco S.A.	21,0000%	
6	Emcovial S.A.		33,2050%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

El CV 3, que se estimó sería el que mayor ingresos proveería a la caja única, es el que comenzó pagando el canon más elevado como porcentaje de su ingreso por peaje (32,1%) siguiéndole el CV 5 (21%), el CV 2 (15%), el CV 4 (7,8%) y por último el CV 1 (4,2%). El único CV que recibió subsidio fue el 6 que debido, entre otras causas, a su reducido nivel de ingreso gozó de un aporte estatal del 33,2% de su recaudación por peaje, con el objeto de hacer rentable y sostenible su utilización.

El siguiente Cuadro 7 presenta los ingresos por peaje esperados sobre la base de los cuadros tarifarios incluidos en los pliegos, considerando la incidencia de las tarifas diferenciales entre las distintas categorías y según el crecimiento de tránsito previsto por el OCCOVI.

CUADRO 7
INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES
(En miles de pesos)

Corredor	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total*
1	23 076,6	23 902,6	24 649,4	25 377,1	26 179,2	123 184,9
2	25 190,1	26 435,9	30 166,4	31 382,7	32 647,1	145 822,3
3	41 407,0	43 976,9	46 512,8	49 081,9	51 843,2	232 821,8
4	25 033,6	26 370,4	27 583,5	28 852,3	30 179,5	138 019,4
5	30 614,2	31 838,8	32 953,1	33 941,7	34 790,3	164 138,3
6	15 878,6	16 851,2	17 883,4	18 978,8	20 141,4	89 733,5
Total	161 200,4	169 375,9	179 748,7	187 614,7	195 780,7	893 720,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI

Nota: *Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

El CV 3 es el que muestra el mayor ingreso producto de la gran circulación de vehículos que concentra, estimándose su recaudación para el primer período en casi AR\$ 41 millones y medio, monto que representa un 160,8% más que el CV 6, el de menor ingreso, cuya recaudación en concepto de peaje para ese período alcanza aproximadamente los AR\$ 16 millones. Ambos CV, según la estimación, mantienen esas posiciones a lo largo de los 5 años de concesiones viales.

La recaudación total producto del ingreso por peaje en los 6 CV para el período noviembre 2003 – octubre 2004 asciende a más de AR\$ 161 millones y se proyectó para el último período un nivel de facturación de casi AR\$ 196 millones. Cabe mencionar, como muestra el Cuadro 8, que la participación de cada CV se presupuso prácticamente constante a lo largo de los 5 períodos bajo estudio, contribuyendo a la recaudación total entre 14% y 13% el CV 1, entre 16% y 17% el CV 2, 26% el CV 3, entre 16% y 15% el CV 4, entre 19% y 18% el CV 5 y 10% el CV 6.

CUADRO 8
PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES
(En porcentajes)

Corredor	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total
1	14	14	14	14	13	14
2	16	16	17	17	17	16
3	26	26	26	26	26	26
4	16	16	15	15	15	16
5	19	19	18	18	18	19
6	10	10	10	10	10	10
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

El Cuadro 9 muestra los ingresos por canon y egresos por subsidio esperados, que se desprenden del Cuadro 9, aplicando los porcentajes establecidos en los contratos originales.

CUADRO 9
INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES
(En miles de pesos)

Corredor	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total*
1	969,2	1 003,9	1 035,3	1 065,8	1 099,5	5 173,8
2	3 781,3	3 968,3	4 528,3	4 710,9	4 900,7	21 889,7
3	13 296,3	14 121,6	14 935,8	15 760,8	16 647,5	74 762,1
4	1 945,1	2 048,9	2 143,2	2 241,8	2 344,9	10 724,1
5	6 428,9	6 686,2	6 920,2	7 127,8	7 305,9	34 469,0
Subtotal	26 421,0	27 828,9	29 562,8	30 907,2	32 298,7	147 018,7
6	-5 272,5	-5 595,5	-5 938,2	-6 301,9	-6 687,9	-29 796,0
Total	21 148,5	22 233,5	23 624,7	24 605,3	25 610,7	117 222,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI

Nota: *Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

Durante los 5 períodos analizados se estimó una recaudación del Estado en concepto de cánones de alrededor de AR\$ 147 millones de los cuales el 50,9%, es decir más de la mitad, sería aportado por el CV 3; 23,5% por el CV 5; 14,9% por el CV 2; 7,3% por el CV 4 y el 3,5% restante por el CV 1. Asimismo, se esperaba un desembolso del Estado para el CV 6 en concepto de subsidio, de casi \$ AR30 millones para el total de períodos concesionados.

Según el flujo de cánones y subsidios analizados, se pronosticó que el Estado obtendría un saldo ampliamente favorable a lo largo de los 5 períodos licitados. Durante el primer período el ingreso neto alcanzaría los AR\$ 21 millones, acrecentándose hasta llegar a los AR\$ 25,6 millones en el último período. El saldo favorable acumulado durante el plazo total de concesión sería de más de AR\$ 117 millones, lo que representaba una notable mejora en relación al sistema implementado antes de las últimas concesiones.

Sin embargo, como veremos a continuación los datos reales no estuvieron en línea con las estimaciones realizadas. A continuación, el Cuadro 10 muestra el ingreso real efectivamente recaudado en concepto de peajes y el Cuadro 11, las diferencias porcentuales entre ello y lo que se había proyectado.

CUADRO 10
INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS POR PEAJE

(En miles de pesos)

CV	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total
1	26 045,9	28 459,4	32 291,9	35 078,7	35 368,8	157 244,8
2	26 523,8	28 179,6	30 885,9	32 788,0	33 334,6	151 711,8
3	46 364,8	52 025,4	57 313,1	60 731,4	63 129,9	279 564,7
4	26 502,6	29 507,5	30 005,8	31 457,7	32 595,2	150 068,9
5	30 576,6	32 390,1	34 830,7	37 012,4	37 119,8	171 929,6
6	17 514,7	19 403,2	21 400,3	22 447,1	23 051,1	103 816,3
Total	173 528,4	189 965,2	206 727,7	219 515,3	224 599,4	1 014 336,1

Crecimiento porcentual respecto al año anterior

CV	Año 2 vs. Año 1	Año 3 vs. Año 2	Año 4 vs. Año 3	Año 5 vs. Año 4
1	9,3%	13,5%	8,6%	0,8%
2	6,2%	9,6%	6,2%	1,7%
3	12,2%	10,2%	5,9%	3,9%
4	11,3%	1,7%	4,8%	3,6%
5	5,9%	7,5%	6,3%	0,3%
6	10,8%	10,3%	4,9%	2,7%
Total	9,5%	8,8%	6,2%	2,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

Nota: *Los datos del año 5 son estimados por OCCOVI.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

CUADRO 11
DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS Y LOS PREVISTOS

CV	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total
1	12,9%	19,1%	31,0%	38,2%	35,1%	27,7%
2	5,3%	6,6%	2,4%	4,5%	2,1%	4,0%
3	12,0%	18,3%	23,2%	23,7%	21,8%	20,1%
4	5,9%	11,9%	8,8%	9,0%	8,0%	8,7%
5	-0,1%	1,7%	5,7%	9,1%	6,7%	4,8%
6	10,3%	15,1%	19,7%	18,3%	14,5%	15,7%
Total	7,65%	12,16%	15,01%	17,00%	14,72%	13,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

Como muestran los Cuadros 10 y 11, el ingreso real efectivamente percibido por peajes fue mayor al esperado en todos los CV y para todos los períodos, a excepción del CV 5 para el primer año (-0,1%). Sin embargo, la tasa de crecimiento anual para el total de los CV, si bien es positiva, presenta una tendencia decreciente a lo largo de los períodos analizados (9,5%; 8,8%; 6,2% y 2,3%).

El CV 3 y el CV 6, en línea con lo estimado (Cuadro 7), se ubican en los extremos de la recaudación, registrando el primero de ellos los mayores niveles de ingresos para los cuatro períodos efectivamente relevados (AR\$ 216,4 millones) y estimándose para el último año un ingreso de AR\$ 63,1 millones, lo que totalizaría AR\$ 279,6 millones para los 5 años de concesión. La diferencia con el CV 6 (el de menores niveles de ingreso), que recaudó en los primeros 4 años AR\$ 80,8 millones y espera ingresar en el quinto año AR\$ 23 millones, es del 169,3%. La participación de cada CV en los ingresos

totales no presenta modificaciones significativas respecto de lo proyectado, por lo que se omite actualizar el Cuadro 8 referido a ese aspecto.

La recaudación total producto del ingreso por peaje en los 6 corredores para el período noviembre 2003 – octubre 2007 ascendió a más de AR\$ 789 millones y se proyecta para el último período un nivel de facturación de casi AR\$ 225 millones.

No obstante la situación descripta, el saldo ampliamente favorable que, supuestamente, obtendría el Estado con el nuevo esquema vial, comenzó a desvanecerse como consecuencia de una serie de medidas, que al igual que en el sistema de concesiones viales anterior, buscaron por todos los medios mantener inalterado el equilibrio económico-financiero de las empresas privadas, aún a costa del equilibrio fiscal del Estado.

En este orden de ideas, en el año 2004 los concesionarios comenzaron a recibir compensaciones tarifarias, establecidas por el Decreto 301 de ese año, con el fin de ser resarcidos por las reducciones tarifarias que imponía el mismo Decreto²⁶. Asimismo, la Resolución 254/04 dictada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios le dio carácter retroactivo a las rebajas aplicadas, al 1° de noviembre de 2003 (día de entrada en vigencia de las nuevas concesiones viales). Posteriormente, el Decreto 455/07 otorgó una nueva reducción tarifaria aplicable a partir del 28/05/2007, en igual sentido que la establecida por el Decreto 301/04, y por ende una nueva compensación tarifaria.

Paralelamente, mediante la Resolución 805/05 dictada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se disminuyeron los porcentajes de cánones que debían abonar los CV 2 a 5 y se incrementó el porcentaje de subsidio a recibir por el CV 6 desde el 01/07/2005, a fin de poder mantener inalterada su ecuación económica financiera, sin necesidad de elevar las tarifas, lo que correspondía hacer en virtud de que había operado la cláusula ‘gatillo’ establecida a tal efecto en los contratos originales. En este sentido, el Decreto 1.873/06 directamente modificó, a partir de noviembre de 2006, el carácter oneroso de la concesión del CV 4, por el de subsidiado; estableciendo a ese fin un porcentaje de 78,7709% sobre el ingreso por peaje. Finalmente la Resolución 148/07 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios redujo el canon del CV 1 desde diciembre de 2006 de 4,2% a 0,1%.

El Cuadro 12 muestra los porcentajes de canon y subsidio para los 6 Corredores Viales, actualizados a octubre de 2007.

CUADRO 12
PORCENTAJES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, OCTUBRE 2007

CV	Concesionario	% de canon	% de subsidio
1	Rutas al Sur S.A.	0,1000%	
2	Autovía Oeste S.A.	8,7441%	
3	Vial 3 S.A.	26,0884%	
4	Camino de América		78,7709%
5	Vial Cinco S.A.	15,2427%	
6	Emcovial S.A.		46,0456%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

La reducción en los porcentajes de cánones respecto de los establecidos originalmente (Cuadro 6) fue extremadamente significativa, registrándose una disminución de 97,6% en el CV 1; de 41,7% en el CV 2; de 27,4% en el CV 5 y de 18,8% en el CV 3. Asimismo, el porcentaje de subsidio del CV 6 se

²⁶ El Decreto 301/04 disponía a favor de aquellas personas físicas o jurídicas que presten servicios de transporte de cargas por automotor a terceros en los términos de la Ley N° 24.653, una rebaja del 30% aplicable sobre el valor de la tarifa de peaje para los vehículos de categoría 3, 4 y 5. Asimismo, disponía una rebaja del 100 % del valor de la tarifa de peaje que deben abonar los permisionarios del servicio de transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional para los vehículos de categoría 3.

incrementó en 38,7% y, como se mencionó anteriormente, el CV 4 pasó a ser subsidiado con un porcentaje de 78,7709%.

Estos cambios, obviamente, trajeron como consecuencia importantes pérdidas de ingresos para el Estado en concepto de canon, y aumentos en el gasto, producto de los nuevos y más elevados subsidios que debía pagar, lo que dañó notablemente el equilibrio fiscal.

En este sentido, el Cuadro 13 muestra los ingresos por canon y egresos por subsidios efectivamente percibidos y pagados por el Estado, teniendo en cuenta los nuevos porcentajes actualizados a octubre de 2007, y los ingresos reales efectivamente recaudados. El Cuadro 14 presenta las variaciones porcentuales en relación a lo estimado según los contratos originales.

CUADRO 13
INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO EFECTIVAMENTE PERCIBIDOS Y PAGADOS
(En miles de pesos)

CV	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total
1	969,2	1 003,9	1 035,3	150,7	29,2	3 188,3
2	3 781,3	3 480,4	2 700,7	2 867,0	2 914,8	15 744,2
3	13 296,3	15 363,2	14 952,1	15 843,9	16 469,6	75 925,1
4	1 945,1	1 387,7	55,8	-24 779,5	-25 675,6	-47 066,4
5	6 429,0	5 991,9	5 309,1	5 641,7	5 658,0	29 029,8
6	-5 272,5	-7 526,0	-9 853,9	-10 335,9	-10 614,0	-43 602,3
Total	21 148,4	19 701,1	14 199,1	-10 612,1	-11 218,0	33 218,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

Nota: *Los datos del año 5 son estimados por OCCOVI.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

CUADRO 14
DIFERENCIAS PORCENTUALES RESPECTO A LO ESTIMADO EN LOS CONTRATOS ORIGINALES

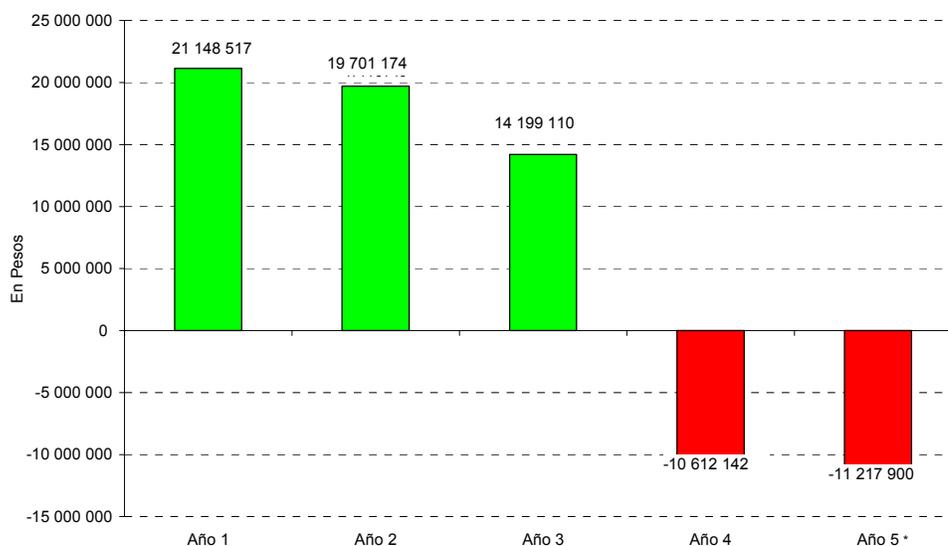
CV	Año 1 (11/03-10/04)	Año 2 (11/04-10/05)	Año 3 (11/05-10/06)	Año 4 (11/06-10/07)	Año 5 (11/07-10/08)	Total
1	0,0%	0,0%	0,0%	-85,9%	-97,3%	-38,4%
2	0,0%	-12,3%	-40,4%	-39,1%	-40,5%	-28,1%
3	0,0%	8,8%	0,1%	0,5%	-1,1%	1,6%
4	0,0%	-32,3%	-97,4%	-1205,3%	-1194,9%	-538,9%
5	0,0%	-10,4%	-23,3%	-20,8%	-22,6%	-15,8%
6	0,0%	34,5%	65,9%	64,0%	58,7%	46,3%
Total	0,0%	-11,4%	-39,9%	-143,1%	-143,8%	-71,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI.

Un análisis realizado por corredor indicaría que, con excepción del CV 3, los restantes disminuyeron su contribución al Estado en concepto de canon. La diferencia más dramática correspondería al CV 4, que como ya se mencionó pasó de oneroso a subsidiado en noviembre de 2006. Dicho CV le significaría al Estado una pérdida de ingresos del orden de 539% respecto a lo acordado originalmente. El CV 1 mantuvo su contribución invariable hasta el año 4, a partir del cual cayó notablemente, lo que provocaría una diferencia negativa de 38,4%. El CV 2 disminuiría su ingreso por canon en un 28,1%, seguido por el CV 5 con una pérdida de 15,8%. El CV 3 fue el único que le aportaría al Estado mayor cantidad de ingresos en concepto de canon, aunque no significativamente (1,6% en el total del período concesionado). Cabe destacar que el CV 6 le costaría al Estado en subsidios un 46,3% más de lo acordado.

Desde el punto de vista cronológico, el balance del Estado, como muestra el Cuadro 13, se fue deteriorando en forma monótona. A partir del año 4, el balance del Estado dejó de ser superavitario para transformarse en deficitario, presentando un desequilibrio fiscal de AR\$ 10,6 millones durante el año 4 y proyectándose otro de AR\$ 11,2 millones para el último período de concesión. Resumiendo, durante los 5 años de concesiones viales, el Estado recaudaría de forma neta (descontando los subsidios otorgados) AR\$ 33,2 millones, es decir un 71,7% menos de lo previsto originalmente (AR\$ 117,2 millones). El siguiente Gráfico 7 refleja lo expuesto en el último párrafo.

GRÁFICO 7
BALANCE DEL ESTADO EN EL REGIMEN VIAL



Fuente: Elaboración propia.

Nota: *Estimado por OCCOVI.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

Además de los menores ingresos previstos y de los reintegros que recibían las empresas concesionarias provenientes de la “Caja Única”, el Estado debió pagarles compensaciones por las reducciones tarifarias y las subvenciones del SISCOTA, impuestas por los ya mencionados Decretos 301/04 y 455/07.

El siguiente Cuadro 15 presenta la composición del ingreso de las empresas concesionarias hasta octubre de 2007 inclusive.

Como puede apreciarse, los ingresos totales de las empresas concesionarias ascienden, en octubre de 2007, a más AR\$ 723,4 millones. De este monto, el 93,3 % (AR\$ 675,2 millones) corresponde a reintegros de la “Caja Única”, el 6,1% (AR\$ 44,4 millones) a compensaciones por subvenciones del SISCOTA y el 0,5% restante (AR\$ 3,8 millones) a compensaciones tarifarias. El CV 3 es el de mayores ingresos, con un 22% sobre el total de AR\$ 723,4 millones; seguido por el CV 4 con un 16,5%; los CV 1, 2 y 5 con valores cercanos al 15% y el CV 6 con un 14,5%.

CUADRO 15
COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS, - NOV 2003/OCT. 2007 -
(En miles de pesos)

CV	Reintegros	Compensaciones tarifarias	Compensaciones por subvenciones del SISCOTA	Ingreso Total	% de ingreso sobre total
1	107 410,6	495,1	5 917,9	113 823,7	15,7%
2	100 666,4	619,0	6 978,6	108 264,0	15,0%
3	153 500,3	919,0	10 687,7	165 106,9	22,8%
4	112 654,8	492,0	6 122,1	119 269,0	16,5%
5	100 674,3	879,8	10 147,4	111 701,5	15,4%
6	100 294,0	382,8	4 525,1	105 201,8	14,5%
Total	675 200,4	3 787,7	44 378,8	723 366,9	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UCOFIN.

Nota: *Los reintegros incluyen el subsidio que recibe el CV 6, y el CV 4 a partir de noviembre de 2006.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

El Cuadro 16 pretende sintetizar el impacto fiscal que hasta octubre de 2003 tuvo para el Estado argentino el nuevo esquema vial concesionado en octubre de 2003.

CUADRO 16
IMPACTO FISCAL DEL ESQUEMA VIAL (NOV. 2003/ OCT. 2007)
(En miles de pesos)

Concepto	Monto
Recaudación total por peaje	789 736,8
Ingresos totales de los concesionarios	(723 366,9)
Cánones pagados al Estado	(102 204,4)
Total	-35 834,557

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCCOVI y UCOFIN

Nota: *Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

Como se desprende del Cuadro 16, el Total ingresado a la “Caja Única” en concepto de recaudación por peaje fue de AR\$ 789,7 millones. De ese monto se destinaron, como mostró el Cuadro 15, AR\$ 723,4 millones a los concesionarios viales por todo concepto; y el Estado debía retener, según cánones correspondientes a cada período, AR\$ 102,2 millones. Esto arroja una diferencia negativa de AR\$ 35,8 millones, por lo que, o bien el Estado cobró menos de lo que le correspondía o subsidió con otros fondos la diferencia. Puesto que la preocupación principal, como ya se ha mencionado, fue mantener inalterada la ecuación económica-financiera de las empresas concesionarias, la segunda opción parecería la más cercana a la realidad.

De cualquier manera, lo destacable es que al igual que en el primer régimen de concesiones viales, el resultado del proceso actual, por lo menos hasta ahora, no fue suficientemente positivo ni desde el punto de vista fiscal ni social. Además, dado que en este sistema a los concesionarios sólo les corresponde realizar operaciones de mantenimiento — que, inclusive no siempre se concretan satisfactoriamente — y el tiempo de la concesión (5 años) es muy reducido, es el Estado quien debe licitar las obras de inversión y hacerse cargo del costo de las mismas. A octubre de 2007, por ese concepto y estrictamente en los corredores viales, el Estado lleva gastados desde octubre de 2003, según datos de UCOFIN, AR\$ 421,8 millones, siendo lo presupuestado para los 5 años de concesión AR\$ 500 millones.

Es decir que actualmente el Estado, no sólo se encuentra en una situación deficitaria que promete agravarse de acuerdo a las estimaciones de ingresos y egresos para el último período de concesión; sino que además debe encargarse de las obras de inversión viales. A este escenario se suman informaciones

proporcionadas por el OCCOVI, según las cuales los cuatro corredores viales con carácter oneroso pasarían a ser subsidiados, incrementándose además el porcentaje de subsidio del CV 6.

Ciertamente, en algunos casos, el aporte del Estado a través de subsidios en efectivo, gasoil y obras de infraestructura es tan alto, que realmente no resulta claro por qué motivo la gestión continua siendo privada.

A.3 Inversiones y Fondos Viales

A partir de 1991 comenzaron a convivir en la realización de inversiones en nuevas obras de infraestructura vial la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y las empresas privadas del primer régimen de concesiones viales. En lo que respecta a la DNV, ésta era la entidad a la que, inicialmente, le cabía la responsabilidad de la proyección y supervisión de las obras junto a la administración de los fondos destinados a la inversión vial, provenientes de la recaudación impositiva sobre los combustibles.

En ese sentido, se puede observar que paralelamente a la transferencia de gran parte de la red vial a empresas privadas, las inversiones llevadas a cabo por la DNV muestran un marcado decrecimiento durante el comienzo de la década de los 90 (compensado por las realizadas por los concesionarios viales), para recuperarse en el periodo 1993-1995.

En 1990, las inversiones de la DNV en la red vial ascendían aproximadamente a US\$ 160 millones. En el bienio siguiente (91-92), si bien la inversión agregada se mantuvo prácticamente constante, la participación de la DNV cayó un 50%, apenas superando los US\$ 80 millones, siendo aportado el otro 50% por las empresas privadas.

En los dos años posteriores (93-94) la inversión total en nuevas obras de infraestructura vial registró un importante crecimiento debido, principalmente, al incremento en la contribución de la DNV (en relación al año 1992, aumentó un 111% en 1993 y un 252% en 1994), y en muy inferior medida por el aporte de los concesionarios privados (de 41% y 102%, respectivamente).

Siempre en términos de la inversión agregada en nuevas obras, en los años siguientes se evidenció un contrastante comportamiento entre el bienio 95-96 (caída de relativa relevancia) y el periodo 97-98, cuando se alcanzaron, incluso, los máximos niveles de formación de capital de la década de los noventa como consecuencia de importantes aumentos en la inversión de los concesionarios viales y, también, de la propia DNV.

A partir de allí, y en línea con el proceso recesivo que atravesó la economía a partir de la segunda mitad del año 1998, la inversión (pública y privada) disminuyó considerablemente. Así, en 1999, la inversión total fue un 16% menor a la del año anterior, fundamentalmente porque la DNV recortó casi un tercio de su presupuesto destinado a la formación de capital en nuevas obras. Un año más tarde, la DNV volvió a restringir los recursos destinados a la inversión aportando, apenas, la mitad del monto correspondiente a dos años atrás, es decir a 1998. Sumado a esto, las concesionarias también disminuyeron la asignación de recursos a la inversión en más de la tercera parte respecto del año 1999, haciendo aún más notoria y pronunciada la caída de la inversión del año 2000. Desde el año 2001 y hasta el fin del primer sistema de concesiones viales en octubre de 2003, las inversiones realizadas por la DNV y por las empresas privadas cayeron drásticamente debido a la crisis de fines de 2001 y al denominado "*last period effect*" en el que los concesionarios privados, viendo próximo el fin de su horizonte temporal, disminuyen típicamente las inversiones, ya que no cuentan con tiempo suficiente para su recuperación.

Respecto del comportamiento de los concesionarios en lo que hace al cumplimiento de las inversiones viales comprometidas en relación a las realmente ejecutadas en la década de los 90, puede afirmarse que no hubo una diferencia sustancial entre ambas con excepción del primer y de los últimos 3 años de concesión.

Las inversiones ejecutadas por los concesionarios superaron a las previstas únicamente en 3 de los 13 años que duró la concesión (años 2, 8 y 9), por un monto próximo a los US\$ 220 millones (en total, para los tres años). Por su parte, los incumplimientos registrados durante los 10 años restantes, fueron de variada y discontinua intensidad. El nivel de incumplimiento máximo registrado se produjo en

el primer año de la concesión, cuando las inversiones ejecutadas fueron inferiores a las comprometidas por un monto cercano a los US\$ 50 millones (66% del total previsto). Durante los años 2001 a 2003, el diferencial negativo osciló alrededor del 65%, y en los años restantes los desfases fueron moderados (no mayores al 9%).

En este marco, hacia fines del año 2001, debido a la notoria falta de inversión y sabiendo el gobierno que los contratos viales finalizaban en octubre de 2003, se creó el fondo fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) conformado, en aquel entonces, sólo por el SIFER y el SISVIAL, este último con el objeto de generar una fuente estable de fondos para la inversión vial y de financiar las compensaciones otorgadas a los concesionarios. Numerosas modificaciones sufrió el SIT desde entonces, como ya han sido mencionadas en la Sección I.C; sin embargo, es importante analizar el verdadero papel que cumplió en la conformación de inversión para el sector vial.

Desde junio de 2001 a octubre de 2003, es decir durante 29 meses, el SISVIAL destinó AR\$ 900 millones a compensar a los concesionarios viales a un promedio de AR\$ 31 millones mensuales, mientras que a la realización de nuevas obras apenas dedicó AR\$ 120 millones. De hecho, entre mayo de 2002 y diciembre de 2005, sólo la mitad de los AR\$ 3.100 millones asignados al SISVIAL han financiado obras viales, utilizándose el resto para subsidios y compensaciones tarifarias.

Según datos del Ministerio de Economía, el SIT en su conjunto destinó entre el año 2004 y el primer semestre del año 2007, AR\$ 5.213 millones (65,5%) a subsidios y AR\$ 2.748 millones a obras de inversión (34,5%). El siguiente Cuadro 17 muestra la distribución y la evolución de los fondos del SIT durante ese período.

CUADRO 17
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DEL SIT
(En millones de pesos y porcentajes)

Año	Subsidios* A	% del total	Inversiones B	% del total	Total	Diferencial (A/B)-1
2004	846	56,0%	664	44,0%	1 510	27,4%
2005	1 207	56,1%	945	43,9%	2 152	27,7%
2006	1 746	65,6%	917	34,4%	2 663	90,4%
1º Sem. 2007	1 414	86,4%	222	13,6%	1 636	536,9%
Total	5 213	65,5%	2 748	34,5%	7 961	-

Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio de Economía.

Nota: *Incluye: SISTAU Pasajeros, SISTAU Reserva Cargas, SISTAU EMERGENCIAS-REFOP, SISCOTA, SIFER y Compensaciones y Subsidios a concesionarios viales.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

Como muestra el Cuadro 17, no sólo cada vez es mayor el monto destinado a subsidios en detrimento del destinado a inversiones, sino que lo es en mayor proporción. De una relación subsidio-inversión de 56%-44% en el año 2004, llegamos a una alarmante relación de 86,4%-13,6% a favor de los subsidios en el primer semestre de 2007. El diferencial entre ambas variables recoge ese comportamiento exponencial, que pasó de 27,4% en 2004 a 27,7% en 2005, para luego dispararse a 90,4% en 2006 y 536,9% en el primer semestre de 2007.

El Cuadro 18 presenta las tasas de crecimiento anual de los subsidios y las inversiones, reafirmando lo expuesto precedentemente. Es especialmente destacable el fenomenal crecimiento registrado durante el primer semestre de 2007 por los subsidios (106,6%) y la caída que viene experimentando la inversión desde 2006, también acentuada en el primer semestre de 2007 (-57,8%).

CUADRO 18
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE SUBSIDIOS E INVERSIONES DEL SIT
(En millones de pesos y porcentajes)

Año	Subsidios	Variación	Inversiones	Variación
2004	846	-	664	-
2005	1 207	42,7%	945	42,3%
2006	1 746	44,7%	917	-3,0%
1° Sem 2007	1 414	106,6%*	222	-57,8%*

Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio de Economía.

Nota: *Variaciones contra el primer semestre de 2006.

**Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

En síntesis, el fin más importante del SIT, que era el de financiar inversión en obras viales, se fue diluyendo en el tiempo a través de sucesivas reformas al mismo, que lo orientaron hacia el financiamiento de compensaciones a los concesionarios y subsidios al transporte. Las estadísticas son contundentes en ese sentido. Para finalizar la sección, el Cuadro 19 presenta a modo ilustrativo lo invertido en obras realizadas exclusivamente en los 6 corredores viales licitados en octubre de 2003, entre esa fecha y octubre de 2007.

CUADRO 19
MONTO DE INVERSIONES EN OBRAS
(En miles de pesos)

Corredor Vial	Inversiones
1	28 723,1
2	46 063,6
3	144 520,0
4	80 037,3
5	101 762,8
6	20 685,1
Total	421 791,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UCOFIN.

Nota: **Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximada es de 3AR\$=1US\$.

B. Exposición al riesgo y garantías adicionales

Como establecen Bull (2004) y Nicolini (2001), una adecuada distribución del riesgo entre el Estado y el concesionario es clave para el éxito de un régimen de concesiones viales, ya que tiende a reducir tanto los costos, como las tarifas de peajes. La mayor incertidumbre está relacionada con los futuros niveles de tránsito. Esta variable, de vital importancia para la proyección de ingresos y extremadamente difícil de estimar, no depende solamente del crecimiento económico y de los ciclos que lo afectan, sino también del grado de aceptación que el pago de peaje encuentre en la población.

Respecto de este tema, Nicolini (2001) establece que el riesgo referido a la demanda de tránsito puede desagregarse en dos. Un componente exógeno (no controlado por la firma), en el que no puede influir, y otro componente endógeno (controlado por la firma), que puede disminuir mediante un incremento en la calidad del servicio brindado. En general, el primer componente tiende a ser mayor que el segundo, especialmente si la demanda es cautiva, motivo por el cual puede ser aconsejable la entrega por parte del Estado de algún apoyo a fin de disminuir el riesgo exógeno y hacer más atractiva la concesión.

El otorgamiento de ciertas garantías es una manera en la que el Estado puede adjudicarse parte de los riesgos. Entre las de mayor utilización se destacan la garantía de tránsito o de ingresos mínimos, la rentabilidad mínima, el seguro de cambio y el seguro de costo de obras.

La garantía de ingreso mínimo constituye, fundamentalmente, una señal hacia el mercado de capitales respecto de la confianza del Estado acerca de la solidez del proyecto, así como de las perspectivas de la economía nacional. El objetivo de esta garantía no es asegurar rentabilidad, sino facilitarle al concesionario el acceso al crédito, por lo que debería asegurar los ingresos destinados al pago del servicio de la deuda y no todos los ingresos esperados. Además, debería ser sobre una base anual y únicamente en aquellos años en que no se alcancen los mínimos garantizados.

La utilización de la garantía de rentabilidad no es muy aconsejable debido al efecto perverso que puede provocar en el comportamiento y en los incentivos del concesionario, que viendo asegurada su ganancia podría relajar el cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos. Sí, en cambio, debería mantenerse el equilibrio de la ecuación económica-financiera toda vez que sea necesario renegociar alguna cláusula del contrato original.

Tanto el seguro de costo de obras como el seguro de cambio deberían ser otorgados en forma muy prudente y en casos muy restringidos, debido al elevado riesgo al que exponen al Estado. El primero, que consiste en que el Estado asuma un sobre-costo por encima de un nivel preestablecido, sólo debería emplearse en aquellos casos en los que sea muy difícil evaluar el costo de la obra²⁷, ya que la topografía del terreno puede presentar características no previstas que hagan incurrir en un costo muy por encima del planeado. El seguro de cambio, que implica mantener un equivalente acordado entre la moneda nacional y aquella en que se contraigan las deudas, debería acotarse sólo a los intereses de la deuda contraída y en economías estables y de baja inflación.

La combinación de garantías adecuadas que debe emplearse varía en función del riesgo del proyecto y cada proyecto, a su vez, posee un riesgo asociado distinto, por lo que lo conveniente es realizar una evaluación de cada caso en particular. Algunas variables a tener en cuenta son el monto de la inversión y el tiempo que lleve recuperarla, y la congestión que presenten las carreteras (si ésta fuese muy elevada no sería necesario otorgar garantías, caso contrario brindar una combinación de varias de ellas sería lo más apropiado).

Existen otros riesgos, además del riesgo referido a la demanda de tránsito y el cambiario (ya mencionados). Nicolini (2001) enumera el riesgo político (que asume el concesionario ante posibles prácticas expropiatorias del gobierno maquilladas como regulaciones en beneficio del usuario), el riesgo de rescisión del contrato (que asumen el gobierno y el usuario, ya que independientemente de las sanciones y multas, rescindir un contrato siempre implica una marcada disminución en la calidad de las rutas durante el proceso de rescisión) y el riesgo de renegociación del contrato (que asumen el gobierno y los usuarios cuando la renegociación no se da en un escenario competitivo).

La toma de riesgos por parte del Estado conlleva el compromiso de responder si se presentan las condiciones “gatillo” de las garantías. Según Bull (2004) hay tres formas de hacerlo:

1. Prolongar la duración de la concesión por un período tal que se obtenga un ingreso, en Valor Presente Neto (VPN), de la misma magnitud de la garantía. De esta manera se protege al Estado de pagar en el momento en que se produce la contingencia, pero con el riesgo de que se incremente el endeudamiento contingente del concesionario (en realidad no se estarían garantizando los ingresos mínimos cuando que se necesitan) y además en un escenario de tasa de interés elevada y bajas tasas de incremento del tránsito, el VPN comprometido podría no llegar a recaudarse nunca.
2. Incrementar el monto de los peajes de modo de obtener el mismo resultado. Este mecanismo también resguarda al Estado de un pago inmediato, sin embargo podría generar descontento en

²⁷ Usualmente, el concesionario tiene ventaja comparativa en esta tarea, ya que posee el “*know how*” de la construcción y mejores recursos tecnológicos a su disposición para realizar la evaluación.

los usuarios, profundizando la disminución del volumen de tránsito, principalmente si hay caminos alternativos.

3. Pagar en dinero. Hacer frente a la deuda en efectivo tiene la desventaja de gastar recursos, quizás previstos para otro fin. Asimismo, lo más probable es que la garantía de ingreso mínimo se dispare exactamente en períodos de dificultades económicas, durante las cuales es muy posible que los ingresos del Estado se encuentren en un nivel por debajo de los normales, contribuyendo así a agravar la situación fiscal.

Los motivos expuestos, exigen realizar una estimación comprometida y seria de las contingencias que se adjudicará el Estado y no simplemente pensar en que llegado el momento se verá de qué manera se responde ante ellas. En este sentido, se torna imprescindible cuantificar las obligaciones en función de la probabilidad de su ocurrencia, a fin de analizar la capacidad real de asumirlas y de hacerlo, incluirlas formalmente dentro de los pasivos del Estado.

En Argentina, el sistema de concesiones viales implementado entre los años 1990 y 2003, así como el que surgió a partir de la renegociación de los contratos de las concesiones viales en octubre de ese año y finalizaría, de no mediar ninguna renegociación de plazos, en 2008, fueron similares en cuanto a la distribución del riesgo entre el Estado y los concesionarios privados. Ambos regímenes constituyeron, en principio, contratos de riesgo privado en los que la mayor parte del riesgo fue asumida por los concesionarios, haciendo que la exposición por parte del Estado sea moderada.

El riesgo de valuación de las operaciones e inversiones y su ejecución²⁸, el riesgo frente a una disminución en la demanda y el compromiso frente a accidentes fue asumido completamente por el concesionario en ambos sistemas. El riesgo de inflación, fue asumido enteramente por los usuarios durante las dos etapas concesionadas debido a las cláusulas de ajuste tarifario²⁹. Respecto del riesgo cambiario, éste fue absorbido principalmente por el Estado y los usuarios fundamentalmente en el período 90-91 del primer régimen debido a la participación del tipo de cambio en el mecanismo de ajuste tarifario utilizado en dicho lapso, ya que en los contratos originales en pesos (pre-convertibilidad) la devaluación de la moneda se reflejaba en un incremento de tarifa, mayor inflación y por ende un nuevo incremento tarifario. A partir de 1992 y durante el segundo régimen, el riesgo cambiario fue menor producto de la mayor independencia del tipo de cambio en la actualización tarifaria. Por último, el riesgo tarifario fue el único soportado por el Estado en ambos sistemas como consecuencia de las compensaciones y subsidios que debió otorgar frente a una disminución de las tarifas a fin de mantener la rentabilidad del concesionario³⁰.

Es importante destacar que en ninguno de los dos regímenes existieron garantías estatales de tránsito o ingresos mínimos asegurado, ni avales adicionales para la gestión de créditos (internos o externos) no obstante, sí se otorgaron algunos subsidios operativos mensuales o aportes directos para la construcción de obras. En este sentido, los contratos licitados en el año 2003 previeron expresamente que la concesión constituía un contrato de riesgo, y que el Estado no garantizaba ni rentabilidad ni tránsito. Cada oferente debió presentar el PEF que acreditaba su propuesta, con la pertinente proyección de tránsito basada en un estudio econométrico, y se dejó asentado que tanto los PEF realizados por el Estado, como las estimaciones de tránsito elaborados por éste poseían solamente carácter ilustrativo, no representando obligación alguna para el concedente. En otras palabras, el Estado se negó a comprometer pagos para cubrir el evento incierto de que los flujos de demanda sean inferiores a las estimaciones realizadas en las evaluaciones de proyecto, que sirvieron de base para la definición de las bases de la licitación y la celebración de los contratos respectivos luego de su adjudicación.

²⁸ En la etapa 90-03 correspondía al concesionario la ejecución tanto de obras de mantenimiento, operación y conservación, como de inversiones y mejoras; mientras que en la etapa 03-08 sólo las obras de operación y mantenimiento se consideraron responsabilidad del concesionario.

²⁹ Como ya se mencionó, el mecanismo indexatorio sufrió diversas modificaciones. Hasta 1991 se recurrió a un índice de precios promedio que combinaba precios mayoristas, minoristas y tipo de cambio. A partir de 1991 se utilizó la inflación de Estados Unidos como variable de ajuste, y desde 1995 hasta el 2001 se tomó como referencia la Tasa LIBO (menos 20%), congelándose luego las tarifas hasta la renegociación de 2003. A partir de ese año se estableció una cláusula "gatillo" en función de la variación de ciertos índices de precios domésticos. Independientemente del mecanismo utilizado, el riesgo siempre recayó en el usuario.

³⁰ En este sentido es que puede decirse que el riesgo privado asumido por los concesionarios no ha resultado absoluto.

Es síntesis, en los dos esquemas de concesiones viales (90-03 y 03-08) el empresario debió asumir el riesgo del área de la concesión, como así también la responsabilidad de estimar la recaudación del cobro del peaje contenida en la oferta, las obras a llevarse a cabo (junto a sus costos) y, por supuesto, los costos operativos; mientras que el Estado no aseguró ingresos mínimos ni tampoco garantías adicionales para cubrir hechos futuros inciertos no vinculados a los ingresos de las empresas concesionarias, que afecten la rentabilidad del negocio, como por ejemplo, la garantía acordada para cubrir las variaciones al alza del tipo de cambio, que aumenta las dificultades de pago de las obligaciones en moneda extranjera de la concesionaria en tanto los ingresos de la misma están en la moneda local que se ha devaluado.

IV. Externalidades ambientales de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana

Tanto en el primer régimen de concesiones viales (11/90-10/03), en el que el responsable de la realización de las obras de inversión en mejoras y de mantenimiento era el concesionario (a pesar de que en la práctica la DNV realizó también inversiones), como durante lo que lleva el segundo régimen (11/03-10/08), en el que el concesionario sólo se responsabiliza de las tareas de mantenimiento mientras que las obras de inversión en mejoras las licita el Estado, pudiendo o no ser el concesionario el adjudicatario; el impacto negativo al entorno natural y a la población ha sido mínimo.

En este sentido, cabe destacar que las principales afectaciones socio-ambientales sucedieron en el pasado cuando se construyeron las rutas. A partir de 1990, dado que la mayor parte de las obras realizadas se hicieron sobre la traza de las rutas preexistentes, no causaron impactos ambientales significativos.

Sin embargo, existen varias actividades vinculadas con la ejecución de obras que pueden generar potenciales riesgos socio-ambientales, lo que torna necesario su identificación con el fin de proponer acciones o medidas destinadas a prevenir, aliviar y compensar sus potenciales consecuencias negativas.

De esta manera, debe subrayarse que los impactos socio-ambientales que pueden generarse a partir de la ejecución de obras son directos y temporales, y algunas de las actividades que podrían provocarlos son: el transporte de combustibles y lubricantes y la selección de áreas para la ubicación de equipo, campamentos y plantas asfálticas durante la etapa previa a la ejecución de obras; la operación de las plantas

de asfalto que producen contaminación atmosférica, la eliminación de desechos sólidos en los campamentos y sitios de trabajo y el acarreo de materiales inapropiados hacia áreas de disposición final, entre otras durante la ejecución de obras; y una vez ejecutadas las obras, la revegetación de las áreas intervenidas, la recuperación, de ser necesario, de áreas utilizadas como préstamo y el manejo de sitios de depósito de material de desperdicio.

Respecto de los potenciales impactos que pueden ocasionar las actividades mencionadas, los más importantes son: la contaminación atmosférica (a través de la emisión de partículas a la atmósfera que se podrán generar con la ejecución de las obras de rehabilitación y mantenimiento de los caminos); la contaminación de desechos sólidos (por residuos de material y productos residuales de la maquinaria como filtros, neumáticos, repuestos usados, basura y depósitos de aceite, entre otros); impacto por ruido y/o vibraciones (por el uso de maquinaria y equipo durante la ejecución de las obras, que afecten a los trabajadores y pobladores ubicados cerca de las rutas); contaminación visual (por una mala disposición final de los materiales desechados que altere el paisaje existente) y la afectación de áreas protegidas (la ejecución de proyectos en zonas declaradas bajo régimen de protección ambiental o de alta sensibilidad del medio, sin un apropiado manejo ambiental del área, puede causar efectos negativos a este tipo de zonas sensibles desde el punto de vista ambiental).

En Argentina, los organismos encargados de velar por el bienestar del medio ambiente son:

a) En las obras viales llevadas a cabo por la DNV

- 1) La División Gestión Ambiental (DGA), dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). Dicha División se creó a principios de la década de los 90 y es la responsable de coordinar la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos que lleva a cabo la DNV. El objetivo central es identificar los posibles impactos que puedan causar las obras sobre el medio en el que se realizan, a fin de minimizarlos o mitigarlos a través del diseño y ejecución de medidas preventivas, teniendo en cuenta las características y necesidades de cada proyecto en particular.

b) En las obras viales llevadas a cabo por los concesionarios

- 1) El Órgano de Control de las Concesiones Viales (dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad hasta el 24 de enero de 2001).
- 2) A partir del 25 de enero de 2001, el OCCOVI —creado por el Decreto 87/01, que le transfiere las competencias, objetivos, partidas presupuestarias, recursos humanos y materiales del Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCRABA), de la Comisión Transitoria, del Órgano de Control de la Concesión de la obra de la conexión física entre las ciudades de Rosario (Santa Fe) y Victoria (Entre Ríos) y del Órgano de Control de las Concesiones Viales, dependiente hasta entonces de la Dirección Nacional de Vialidad—. De esta manera, el OCCOVI, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se convierte en el encargado de "Ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo sean concesionadas, en donde el Estado Nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado. Actuar coordinadamente con los organismos especializados de las administraciones nacional y provincial en la protección del ambiente, previniendo los impactos ambientales que pudieran ocasionarse con motivo de la construcción, mantenimiento y explotación de los corredores viales bajo su control" (Artículo 5° del Decreto 87/01).

Si bien entonces, dependiendo de quien sea el que realiza las obras de inversión (DNV o Concesionarios) variará el órgano de contralor y supervisión. Los instrumentos principales para proteger el medio ambiente y mitigar el impacto negativo que puedan llegar a provocar las obras son el Manual

de Evaluación y Gestión Ambiental (MEGA), las Especificaciones Técnicas Ambientales (ETA) y los Planes de Manejo Ambiental (PMA).

Respecto del MEGA es importante señalar que ese documento, aprobado en el año 1993 y actualizado en 2005, permitió incorporar las consideraciones ambientales en todos los proyectos que realiza la DNV, debiéndose tener en cuenta además, en los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) de todos los proyectos. Todas las obras de inversión realizadas por la DNV a partir de 1993 siguieron lo prescripto por el MEGA.

Por su parte las ETA se introducen a los pliegos de licitación de los concesionarios en lo que hace a las obras, siendo de cumplimiento obligatorio para las empresas contratistas. A través de éstas, se pueden tomar medidas orientadas a proteger el medio afectado por el proyecto, como por ejemplo, la prevención de incendios, la ejecución de obras de protección de la flora y la fauna y el control de la erosión en la zona de caminos.

Los PMA tienen por objeto prevenir la generación de afectaciones negativas en el medio ambiente o, de no ser factible esto, instrumentar acciones que permitan disminuir o corregir aquellos impactos negativos ocasionados como consecuencia de las obras viales realizadas. Estos planes son formulados y ejecutados por las empresas contratistas, de acuerdo a lo establecido en las Especificaciones Técnicas Ambientales y no sólo brindan un vínculo esencial entre las predicciones de los impactos y las medidas de mitigación definidas en el Estudio de Impacto Ambiental, sino que también permiten tener en cuenta la variable ambiental en relación con las etapas de ejecución y operación de la obra vial.

Éstos, deben contener los detalles de la forma en que se ejecutará la comunicación a la población en cuanto a los alcances, duración y objetivos de las obras a llevarse a cabo, en un lenguaje claro y accesible para la comunidad.

De esta manera, los PMA, de acuerdo a lo planteado en el proyecto ejecutivo de la obra, destacan los impactos ambientales estimados en los proyectos, las medidas a tomar para morigerar estos impactos y las responsabilidades en las tareas de mitigación. Además, la ejecución de un PMA otorga la posibilidad de cuantificar los costos que las medidas de mitigación significan dentro de los costos totales de obra.

Los principales contenidos que corresponden considerarse en el diseño de un PMA deben desarrollarse teniendo en cuenta las características correspondientes a la zona de implantación del proyecto en lo que respecta a su entorno natural, a las circunstancias en que se originan erosiones, incendios o inundaciones, a la protección de la fauna y la vegetación, fundamentalmente, en lo concerniente a la conservación de la biodiversidad.

La experiencia argentina respecto del cuidado ambiental en las obras de infraestructura vial llevadas a cabo por la DNV muestra un razonable cumplimiento del MEGA en los EsIA; sin embargo no puede decirse lo mismo de las obras viales realizadas por los concesionarios viales. Si bien el impacto de las obras –especialmente durante el segundo régimen vial en el que únicamente son de mantenimiento, iluminación y deforestación- no fue significativo, el control del OCCOVI para con las empresas privadas se caracterizó por ser muy laxo y condescendiente.

V. Problemas, desafíos y perspectivas

A. Problemas institucionales

Dentro de los principales problemas que afectan el sistema de concesiones viales de la Argentina deben destacarse las graves debilidades institucionales que abarcan aspectos tanto administrativos, como políticos, jurídicos y financieros.

En Argentina coexisten dos organismos viales dentro de la jurisdicción Federal. Por un lado, el OCCOVI (Órgano de Control de Concesiones Viales), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; quien se encarga de supervisar, auditar y verificar el cumplimiento de los contratos de concesión de los Corredores Viales Nacionales, los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, la conexión física Rosario-Victoria y las concesiones efectuadas en el marco del Régimen Nacional de Iniciativa Privada³¹; como así también de contratar y ejecutar obras públicas dentro de la jurisdicción de los contratos de concesión³².

³¹ Bajo esta modalidad se licitó, en 2006, la concesión de la Autopista Pilar-Pergamino (Corredor Americano).

³² Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (AU La Plata Bs.As., AU Richieri, Acceso Norte, Acceso Oeste); Corredores Viales Concesionados (CV 1, CV 2, CV 3, CV 4, CV 5, CV 6, CV 18, CV 29, Corredor Americano) y Puente Rosario – Victoria.

Por otro lado, la DNV (Dirección Nacional de Vialidad), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; quien se encarga de planificar y ejecutar obras sobre la red nacional de caminos para su mantenimiento, mejora y ampliación. Algunas de las principales funciones de la DNV son: ejecutar las políticas nacionales en la coexistencia de distintos organismos viales en una misma jurisdicción no proporciona un sistema más eficiente ni de política, ni de ejecución en materia vial; sino, mas bien, todo lo contrario. Considerando que las funciones del OCCOVI y la DNV se encuentran altamente correlacionadas, puede observarse que en la práctica prevalece una importante desvinculación, falta de intercambio de información y ausencia de interacciones continuas entre ambos organismos³³. A las dificultades evidentes tanto en la coordinación y fragmentación de acciones de estos entes, como en la coherencia entre los objetivos, las políticas y la racionalidad de la división del trabajo entre ambos, se le adiciona un marco normativo confuso e inestable; que en suma, proporcionan un resultado muy poco satisfactorio en el desempeño institucional del sector vial. En este contexto, uno de los problemas más profundos derivados de esta situación es la inexistencia de una formulación de políticas para la red nacional de caminos que se pueda establecer en base a una visión de conjunto.

Asimismo se han presentado importantes dificultades en el ejercicio de funciones del organismo regulador de las concesiones. Desde la creación del OCCOVI, la entidad presentó una limitación en su autoridad; tanto para disponer políticas, ordenamientos, compensaciones indemnizatorias y ajustes tarifarios; como para aplicar efectivamente sanciones y multas. Considerando varios de los informes realizados por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), la gestión del OCCOVI presenta varios puntos débiles. Entre ellos, se han destacado las insuficiencias en cuanto al control y seguimiento de las obligaciones contractuales a cumplir por los concesionarios; los atrasos en la licitación de obras de inversión; las deficiencias en el reclamo de deudas pendientes; y las demoras en la resolución de los expedientes en los que se evalúa la imposición de sanciones a los concesionarios. En el mismo sentido, la falta de adecuación de la gestión a parámetros de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública generó la suspicacia acerca de que la secuencia de comportamientos evasivos respecto de la aplicación de penalidades, condonaciones de deudas, retrasos en el trámite de los expedientes y otras situaciones poco claras, podrían ser relacionados con actos de corrupción. Además, cabe agregar una advertencia acerca de la susceptibilidad que se genera con el hecho de que la designación y destitución de las máximas autoridades del OCCOVI esté a cargo del gobierno central, ya que esto podría indicar que el organismo responde a intereses políticos coyunturales, implicando discrecionalidad en la función pública.

Como desafío ante estas debilidades, es evidente que necesita plantearse una reforma institucional en el sector que facilite enfrentar los problemas sistemáticamente. Resulta fundamental establecer un sistema institucional que satisfaga las necesidades de la sociedad y la economía, proporcionando una política dinámica y unificada, una mayor independencia y capacidad técnica, y una menor oportunidad para el clientelismo y la corrupción. La necesidad de una reforma sustancial en el ámbito institucional es evidente. Para garantizar una visión más imparcial y evitar los conflictos de intereses podría considerarse la intervención de una autoridad externa y de nivel internacional para realizar determinadas auditorías en forma paralela. Del mismo modo, también podría proponerse la generación de vínculos más dinámicos con los espacios de denuncias de entidades y particulares.

Otro de los aspectos débiles del sistema que deben destacarse, se vincula a los problemas de capacidad institucional. Éstos se relacionan con las deficiencias que se presentan en los organismos del sector en el manejo especializado de datos estadísticos y técnicos, como así también, a la carencia de modernos instrumentos de planificación y de metódicas investigaciones sobre los dilemas del sector. Asimismo, se han observado serias dificultades en el acceso a la información que debería ser pública (datos actuales o anteriores sobre cuadros financieros, costos, precios, estado de situación en el cumplimiento de compromisos de mantenimiento, multas, deudas, estudios medioambientales, etc.). Ello obstaculiza la inspección y la evaluación del funcionamiento del sector y, por supuesto, quita

³³ Para dar una idea de esta falta de coordinación de tareas vinculadas, puede citarse la carencia de datos informativos sobre los primeros años de las concesiones viales en el OCCOVI, como la falta de información sobre el nivel de tránsito o estado de los caminos en los tramos concesionados desde que entrara en funciones el OCCOVI (Serafinoff, 2005).

transparencia al régimen. Para mejorar la prestación de los servicios del sector vial se requerirá atender a estos problemas procurando alcanzar una modernización de los organismos y sostener una política más transparente de publicación de información de calidad.

B. Problemas normativos

Como ya se ha manifestado a lo largo de la exposición del presente estudio, uno de los problemas intrínsecos que afectan al sistema de concesiones viales de Argentina es la inestabilidad regulatoria y política. La sucesión de modificaciones normativas realizadas por medio de decretos — y no mediante leyes, que precisan el aval parlamentario y, que a su vez, son más difíciles de alterar — brinda un frágil marco regulatorio, que afecta tanto a los concesionarios, inversores y usuarios, como al equilibrio y credibilidad del sistema en su conjunto (un ejemplo ilustrativo puede verse en el apartado que desarrolla el Sistema de Financiamiento de Infraestructura de Transporte). La estructura normativa responde a las necesidades del gobierno de turno y las modificaciones que se presentan se ven más influenciadas por la política electoral y los *lobbies* de grupos de influencia, que por los requerimientos globales del sector vial. El desafío consiste en alcanzar un marco legal que garantice mayor continuidad jurídica y estabilidad al sistema.

C. Problemas económicos

Las dificultades ya señaladas sobre la ineficacia del sistema de caja única y la forma en que se desvirtuó el objetivo de financiamiento de obras viales mediante fondos fiduciarios (SIT) — dado el mayor desvío de fondos destinados a subsidios al transporte o compensaciones — muestran un panorama económico con grandes problemas financieros y presupuestarios para la ejecución de obras y ampliación de la red. Este escenario se complica aún más si consideramos que la DNV perdió su autonomía financiera al dejar de percibir los ingresos del impuesto al combustible y pasar a depender del Presupuesto Nacional; ocasionando así mayor vulnerabilidad de los recursos destinados a inversiones viales por ser sujetos, en reiteradas oportunidades, a reasignaciones para cubrir el desequilibrio de otras jurisdicciones —generalmente, con mayor funcionalidad a la política electoral que al desarrollo económico—. Definitivamente, debe aceptarse el fracaso de la administración de fondos con el mecanismo implementado mediante la caja única; así como también debe procurarse alcanzar un mecanismo de planificación más sólido para el financiamiento de obras viales, que opere vía un flujo de fondos con estabilidad en el tiempo y con independencia del presupuesto y los vaivenes políticos. El desafío para lograr los objetivos de desarrollo de la infraestructura vial interurbana dependerá en gran medida de que se garantice la estabilidad y permanencia de los fondos para obras viales en el largo plazo. En este sentido, deberá tratarse la sanción de una ley que pueda proporcionar mayor transparencia, previsibilidad y precisión sobre la utilización de los fondos del SIT y el control sobre su gestión.

Asimismo resulta problemática la situación generada por la alta proporción de subsidios que se han otorgado, cuando el concepto original planteado al iniciar el nuevo programa de concesiones suponía que el Estado obtendría beneficios por el título oneroso de las mismas. Claramente, y como ya se ha analizado oportunamente, tal objetivo no pudo concretarse y el impacto fiscal volvió a ser negativo, como en la década anterior. Considerando la dinámica que ha adquirido la política de subsidios en el sector a lo largo de las diferentes etapas de concesión, resulta evidente la gran complejidad que presenta la eliminación de estas erogaciones para el Estado. Si bien es entendible que se otorguen subsidios a fin de mantener un sistema de transporte eficaz y generador de riqueza social en beneficio de los habitantes, no puede avalarse un mecanismo que resulte poco claro y despierte suspicacias sobre el financiamiento deliberado a empresas privadas ineficientes. Además, esta maniobra se tornará insostenible apenas la situación fiscal del país no sea tan favorable como la advertida en los últimos años (de recuperación post-crisis de 2001). En consecuencia, el reto consiste en diseñar una política que garantice eficiencia en la asignación de estas subvenciones.

En igual sentido, resulta esencial rever la fuente de financiamiento de estos subsidios, puesto que provienen en su mayoría de los recursos del SIT; cuyo objetivo fundamental al momento de ser creado

fue el de financiar las obras de desarrollo de infraestructura. Como se ha señalado, el SIT en su conjunto terminó asignando más recursos a subsidios que a obras de inversión; alcanzando en el primer semestre de 2007 una relación absolutamente desproporcionada en donde el 86,4% correspondió a subsidios y sólo el 13,6% a inversión en obras de infraestructura.

Respecto de la inversión en infraestructura, si bien en los últimos años, y gracias a que la economía del país retornó al sendero del crecimiento y al superávit fiscal, la inversión del Estado en el sector logró recuperarse significativamente; sin embargo, aún no supera los niveles obtenidos a mediados de la década del noventa. Particularmente en los CV concesionados en 2003, las obras han tardado en llegar y aún no han logrado ampliar suficientemente la capacidad para satisfacer el crecimiento registrado en la demanda. En este sentido, el propio crecimiento de la economía plantea un importante desafío en la inversión de nueva y mejor infraestructura vial.

El crecimiento del PBI revelado tras la salida de la crisis de 2001, la expansión de las fronteras agropecuarias y el desarrollo de la economía han disparado el volumen de tránsito de toda la red vial —sobre todo del tránsito pesado y del turístico— y han aumentado la presión de los actores económicos que reclaman por una mejor infraestructura de transporte. Para satisfacer la nueva demanda ante el crecimiento del PBI, la inversión en obras viales se torna crucial; puesto que, como lo corroboran varios estudios realizados, por cada punto porcentual de crecimiento del producto, la necesidad de caminos crece entre 2 y 3 puntos (Delgado; 1998). De esta manera, para impedir que el aumento de demanda de tránsito opere como un cuello de botella al crecimiento, se deberá actuar consecuentemente dinamizando el proceso de desarrollo sostenido de la inversión en infraestructura interurbana a través de una visión global del sistema vial y una eficaz gestión de las obras.

D. Problemas en la ampliación de la capacidad

La expansión de la capacidad de la red caminera nacional ha sido uno de los puntos débiles de la política vial en Argentina. En las concesiones otorgadas, en su primera experiencia (1990-2003), el tema prácticamente no fue abordado, salvo algunas pocas excepciones que se usaron para negociaciones. En la segunda etapa (2003-2008), las ampliaciones ya ni siquiera eran parte de los objetivos de las mismas, las que fueron absorbidas por el Estado Nacional.

No obstante, otras obras viales de mucha importancia, fueron ejecutadas en ambas etapas, principalmente relacionadas a seguridad, señalización, vinculaciones entre tramos, y obras mejorativas de diferente índole.

Con respecto a las ampliaciones, en la primera etapa de las concesiones, las rutas argentinas bajo concesión, en las que se hicieron expansiones de capacidad alcanzaron a poco más de 420 Km. en total, excluyendo los accesos a la ciudad de Buenos Aires. La cifra indicada es una proporción de alrededor del 5% del total de las rutas concesionadas nacionalmente. Asimismo, se han excluido del análisis las ampliaciones en rutas de ámbito provincial, como por ejemplo la autovía RP 2 Buenos Aires-Mar del Plata, y la RN 7 en San Luis, dado que oportunamente se acordó —entre el Estado Nacional y el provincial— que las ampliaciones de aquella, en el ámbito provincial, quedarían a cargo del último.

En la segunda etapa de las concesiones viales, las ampliaciones de capacidad, y otras obras mejorativas, quedaron bajo la responsabilidad federal, dentro de la órbita del OCCOVI, y también se comenzó a aplicar el régimen de iniciativa privada³⁴.

En el cuadro a continuación se detallan algunas de las obras de ampliación de capacidad en ambas etapas, otras obras realizadas, y las iniciativas privadas declaradas de interés público³⁵.

³⁴ Fue aprobado por Decreto 966/05, y tiene por objeto estimular a los particulares a participar en proyectos de infraestructura, sean de obras públicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias, y/o cualquier otra modalidad.

³⁵ Fuente: OCCOVI, <http://www.occovi.gov.ar>, página accedida el 15 de mayo de 2008.

CUADRO 20

AMPLIACIONES DE CAPACIDAD, TERMINADAS O EN EJECUCIÓN

Doble vía Zárate – Ceibas (Provincias de Buenos Aires y Entre Ríos): RN 14, posteriormente se extendió al tramo Ceibas - Gualeguaychú. Total 139 Km. [En ejecución].

Autopista Rosario – Buenos Aires (Provincias de Santa Fe y Buenos Aires): Se completó la parte pendiente (San Pedro-San Nicolás), aproximadamente 80 km. [Finalizada].

Autopista Rosario - Córdoba (Provincias de Santa Fe y Córdoba): Se construyeron los tramos Rosario – Armstrong y Pilar - Córdoba (145 Km.) y algunos intermedios. Faltan construirse poco más de 250 Km. [D.N.V.].

Provincia de San Luis: RN 7 como autovía en todo el territorio de la provincia, que se la sacó de la concesión y se la cedió a la provincia. [Finalizada].

Autopista Cañuelas - San Miguel del Monte (Provincia de Buenos Aires): RN 3, primera etapa de 24 Km desde Cañuelas (al finalizar el Acceso Ezeiza-Cañuelas) y segunda etapa de 20Km del tramo faltante. (*) [Finalizada].

Autopista Pilar – Pergamino (Provincia de Buenos Aires): RN 8 (Ver Iniciativas privadas).

Autovía Azul – Olavarría (Provincia de Buenos Aires): RN 226, desde el Km. 255 al Km. 288. Es un tramo adonde hay mucha cantidad de camiones. [Finalizada].

Sierra de los Padres (Provincia de Buenos Aires): RN 226, Km. 16 hasta El Dorado (Km. 32), tardó varios años pero se finalizó en el 2005. (*) [Finalizada].

Autopista Campana – Zárate (Provincia de Buenos Aires): RN 9, es el tramo de finalización de la concesión de Autopistas del Sol (es el acceso a la ciudad de Buenos Aires, hasta la localidad de Campana), se amplió a tres carriles por mano (anteriormente de dos carriles por mano) Km. 72 a Km. 86.(*) [En ejecución].

Autovía Santa Rosa – Gral. San Martín (Provincia de Mendoza): RN 7, total 34 Km. [Finalizada].

Autopista Luján – Mercedes (Provincia de Buenos Aires): RN 5, aún no está finalizado completamente. (*) [En ejecución].

Autovía Mar del Plata – Balcarce (Provincia de Buenos Aires): RN 226, total 12 Km. (*) [Licitada].

Provincia de Misiones: RN12, se construyeron terceros carriles, total 224 Km. Se trata de una zona muy ondulada y con muchos camiones. (*) [Faltan 2 tramos].

Puente sobre Río Dulce (Provincia de Santiago del Estero): RN 9. Se trata del ensanche del puente. (*) [Finalizada].

Salta (Provincia de Salta): se pasó a cuatro manos el tramo Metán - Güemes, en complemento al tramo Güemes – Salta (autopista provincial por peaje, de 50 kms). [Licitada].

OTRAS OBRAS:

Hay otros casos de ampliaciones de capacidad, que no corresponden a concesiones nacionales, sino provinciales, por ejemplo la RP 2 Buenos Aires - Mar del Plata, así como la RP 11, costera en la provincia de Buenos Aires. Asimismo hubo expansiones en otras rutas provinciales, en el mismo ámbito, que operan por administración pública.

Idem, autopista Rosario – Santa Fe (150 kms) que está concesionada provincialmente, bajo sistema de peaje.

En ambas etapas de las concesiones, también se ejecutaron numerosas obras tendientes a mejorar la seguridad, como rotondas, señalización, travesías urbanas, puentes peatonales, iluminaciones, pasos a nivel, etc.

En la segunda etapa se realizaron diversas obras mejorativas de las rutas, como repavimentaciones, estabilización de banquetas (bermas), sellados, etc., mientras que en la primera etapa estas obras eran responsabilidad de los concesionarios.

(continúa)

CUADRO 20 (conclusión)

ACCESOS URBANOS:

Cruce de Cipolletti a Neuquén (Provincias de Río Negro y Neuquén): RN22; se trata de un puente nuevo, muy necesario por la gran circulación de personas entre ambas ciudades. [Contratada expropiando].

Rafaela (Provincia de Santa Fe): es un caso muy importante, alrededor de 15 kms de doble mano. [En estudio. La variante está en un nuevo corredor].

Tucumán (Provincia de Tucumán): se transformó en autopista el acceso Norte, desde Tucumán, 25 kms. al norte, hasta El Cadillal. [Finalizada].

Rosario (Provincia de Santa Fe): RN A012, a la altura de Roldán, se ampliaron unos 6 km, de un total de 42. [Finalizada].

Saladillo (Provincia de Buenos Aires): RN 205, mejoras varias. (*)

Posadas (Provincia de Misiones): RN 12, se ejecutaron dos carriles adicionales. [Finalizada].

Tandil (Provincia de Buenos Aires): RN 226, la zona urbana de Tandil, son aprox. 4 km, se hizo toda una reforma con rotondas y colectoras. (*) [Obra nueva corredores].

Ezeiza (Provincia de Buenos Aires): RN 205.[A iniciarse].

Iguazú (Provincia de Misiones): RN12, se construyeron dobles carriles en la entrada a Puerto Iguazú, por un total de 2,3 Km. [Finalizada].

Vinculaciones (*). Por ejemplo, Berazategui – Florencio Varela (Provincia de Buenos Aires), [Finalizada] Wheelwright (Provincia de Santa Fe), [Finalizada] Concordia (Provincia de Entre Ríos), [Finalizada] Gualeguaychu (Provincia de Entre Ríos), [En ejecución].etc.

INICIATIVAS PRIVADAS DECLARADAS DE INTERÉS:

Autopista – Autovía Pilar - Pergamino RN 8 (actualmente en ejecución, para un total de 180 Km). El proyecto incluye la construcción de calzadas divididas en tres carriles por sentido de circulación desde Pilar hasta la intersección con la Ruta Provincial 6. Desde dicho punto hasta Pergamino: calzada dividida en dos carriles por sentido, y también las variantes en San Antonio de Areco, Arrecifes y Pergamino, para lo cual se construirán dos calzadas de dos carriles por sentido de circulación, de aprox. 80 Km. de extensión. Inversión estimada AR\$ 1.640 millones. [En ejecución].

Autopista de Tercer Vinculación Parque Pte. Perón. Se trata de una autopista de vinculación en el área metropolitana de Buenos Aires. Es la tercera vinculación perimetral de esta área con una longitud de 117 km, más la incorporación de 94 km de nueva construcción; se extiende desde Acceso Norte a la ciudad de Buenos Aires hasta AU La Plata – Buenos Aires. Inversión estimada AR\$ 1.200 millones. [En estudio].

Autovía Luján - Carlos Casares. El proyecto incluye el mantenimiento de la Autopista Luján – Mercedes (30 km), la construcción de la Autovía entre Mercedes y Bragado (110 km), y la construcción de banquetas (bermas) pavimentadas Bragado – Carlos Casares (100 km).[En ejecución desde Julio 2008].

Mejora de Traza y Variantes RN 36. El proyecto es de una extensión total de 180 km, incluyendo trochas adicionales, repavimentaciones y by-pass varios. [En ejecución desde Julio 2008].

Autovía Luján - Junín, RN 7. El proyecto se extiende por 181 km, para la construcción, mantenimiento, administración y explotación en concesión de un tramo de la actual RN 7. Inversión total estimada AR\$ 1.058 millones [Todavía no se declaró de interés público].

Fuente: Elaboración propia en base a datos del OCCOVI.

Nota: * Corresponde a la segunda etapa de concesiones. Fuente: <http://www.occovi.gov.ar>, página accedida el 15 de mayo de 2008.

En la segunda etapa de las concesiones, entre los años 2004 y 2007, el OCCOVI convocó a 160 licitaciones, por AR\$ 1.540 millones (aproximadamente USD 513 millones)³⁶, con un plazo promedio de ejecución estimado de 8 meses. De tales montos se ejecutaron AR\$ 1.078 millones en el periodo 2004-2007 y durante 2008 se agregarán otros AR\$ 758 millones, incluyendo inversiones nuevas del corriente año.

De las 160 licitaciones mencionadas, 18 correspondieron a ampliaciones de capacidad (trochas múltiples, autovías o autopistas, ensanche de puentes o agregado de banquetas). En la parte relativa a expansiones, se trata de 456 Km., por un total de inversión prevista de AR\$ 740 millones, con plazos previstos de ejecución de entre 7 y 24 meses. De tal manera, las ampliaciones de capacidad en la segunda

³⁶ Para los períodos comprendidos, la paridad de cambio promedio aproximadamente es de 3 AR\$=1US\$.

etapa de las concesiones alcanzan al 5,3% de la red concesionada nacionalmente. Unos 590 Km. adicionales de dobles vías serían agregados al ejecutarse las iniciativas privadas declaradas de interés³⁷.

En conclusión, entre ambas etapas —17 años—, las ampliaciones de capacidad alcanzaron al 11,2% del total de la red, en una cifra menor a los 1.000 km. Si se contaran las iniciativas privadas, y considerando que todas se completaran satisfactoriamente, la cifra aumentaría a 1.545 Km., es decir, un 18% de la red, en los 17 años de historia de concesiones viales.

Sin dudas, en el mismo plazo, el aumento de la demanda de infraestructura vial debido al crecimiento de la economía, del parque vehicular, de la cantidad de viajes, etc. ha sido superior. En las rutas nacionales, la necesidad de trochas adicionales en tramos congestionados, o de convertir rutas simples en autovías o autopistas, es muy superior a la oferta actual, y las concesiones no han sido eficaces para lograr un crecimiento de la oferta al mismo ritmo que aumentó la demanda. En efecto, aún tomando en cuenta la mayor de las cifras indicadas, la red concesionada nacionalmente más algunas otras autovías que están por fuera de dicha condición³⁸, dispondría de un total de poco menos de 2.350 Km. de autovías o autopistas (incluyendo las rutas simples expandidas con trochas adicionales), cifra que los expertos han considerado que —al menos— debería superar los 4.000 Km, para atender debidamente los requerimientos de la expansión de la economía, la seguridad en los viajes y para evitar las desventajas propias de la congestión o la estrechez de la oferta física.

Las deficiencias de las concesiones para atender las necesidades de expansión de la red, han existido tanto en la primera etapa como en la segunda de las mismas, a pesar de las grandes diferencias conceptuales que existen entre ambas.

Las perspectivas para la sucesiva etapa de concesiones que se aproxima no parecerían anunciar grandes cambios. Las mismas indicarían que las nuevas licitaciones de los corredores serían con peaje para el mantenimiento y operación. También los concesionarios ejecutarían las obras, pero éstas se pagarían con certificaciones mensuales a través del enuadre dado por la Ley 13.064³⁹.

Es evidente que no son pocos los problemas, incertidumbres y desafíos que se plantean en la órbita de las concesiones viales argentinas. Es por ello que resulta fundamental profundizar el análisis de estas temáticas que operan como trabas tanto al desarrollo del sistema vial, como al del transporte en su conjunto. A lo largo de este trabajo se han discutido diversos dilemas que afectan a dicho sistema y consideramos apropiado sugerir los siguientes temas como desafíos para análisis futuros:

- La política pública de concesiones en el marco de una política vial nacional, y ésta en el marco de un plan nacional de desarrollo de logística e infraestructura.
- Las dificultades para unir los objetivos de mantenimiento y calidad de la infraestructura vial con las necesidades de expansión de la red, visto que en ambas etapas de las concesiones quedaron respectivamente dentro de la órbita privada y pública, respectivamente, pero ninguna de ellas fue completamente eficaz en lograr una malla efectiva de dobles vías.
- Los criterios de selección del portafolio de obras del OCCOVI.
- Los criterios de evaluación social de tales proyectos.
- El grado de cumplimiento de plazos y condiciones.
- El criterio de política pública por el cual un ente regulador o de control se dedica a construir.
- La calidad de la conformación de la institución vial con un ente construyendo obras viales en el sector concesionado (OCCOVI) y otro en el resto de la red (DNV).

³⁷ Las restantes 142 obras suman AR\$ 800 millones, con plazo promedio de ejecución de 8 meses cada una.

³⁸ Incluyendo, por ejemplo, Buenos Aires – Mar del Plata, Rosario – Santa Fe y los tramos internos de la RN 7 en San Luis, pero no los tramos de otras autovías de la provincia de Buenos Aires, ni los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

³⁹ La Ley 13.064, originalmente de 1947, reglamenta los procesos de licitación de una obra pública.

VI. Conclusiones

A lo largo de sus dos regímenes (1990/2003 y 2003/2008), las concesiones de carreteras interurbanas en Argentina se desarrollaron bajo diferentes condiciones macroeconómicas, y exhibieron características específicas respecto a sus obligaciones contractuales, marco normativo, duración, impacto fiscal e interacción con el Estado. No obstante ello, se advierte un patrón de comportamiento común en ambos esquemas que fue tergiversando los objetivos originalmente establecidos. En efecto, las decisiones tomadas en algunas oportunidades descuidaron el beneficio social, privilegiando el equilibrio económico-financiero de las empresas concesionarias, por sobre el equilibrio fiscal del Estado.

El modelo de concesiones por peaje aplicado en la década del 90 puede considerarse relativamente satisfactorio desde algunos puntos de vista. Entre otros aspectos, permitió mejorar la seguridad vial, incrementar el confort del usuario y realizar diversas obras de mantenimiento y mejoras de la infraestructura. Sin embargo, también presentó aspectos negativos como poca transparencia en las adjudicaciones, falta de atención suficiente a las necesidades de los usuarios e imprecisiones sistemáticas en el diseño de las normas. De hecho, el alto grado de desorden de las disposiciones regulatorias que se proponían implementar fue una de las debilidades que mostró el sistema jurídico. Esto se debió tanto a la fuerte presencia del *lobby* de las empresas concesionarias, como a la improvisación paralela mostrada por el gobierno en sus avances y retrocesos en la regulación de medidas para el sector.

En este sentido, las continuas renegociaciones, ajustes y subvenciones⁴⁰, fueron el reflejo de una etapa plagada de marchas y contramarchas, avaladas por un mecanismo jurídico que se basó en el uso arbitrario del Decreto para el otorgamiento de las concesiones, en vez de generar mediante una Ley concreta un sistema más estable y previsible.

Por otra parte, es preciso señalar que el marco institucional para el sector tampoco ha sido el más adecuado a la hora de establecer, controlar e incentivar un sistema de concesiones pro-competitivo hacia el conjunto de la Sociedad, y de estricta seguridad y adecuados incentivos hacia los actores involucrados.

Desde el punto de vista fiscal, el primer régimen de concesiones viales se caracterizó por una advertida inclinación hacia los intereses de las empresas privadas. Ejemplos claros en este sentido fueron la suspensión del cobro del canon y el otorgamiento de sucesivas compensaciones indemnizatorias, con el fin de mantener inalterada la ecuación económica-financiera de las concesionarias ante reducciones tarifarias. Asimismo, la transferencia a los usuarios del financiamiento del mantenimiento de las rutas nacionales concesionadas, junto a la privatización de la construcción y el mantenimiento vial, trajo aparejado costos sociales y fiscales decididamente desmedidos en relación a los escasos resultados obtenidos; tanto en términos de la incorporación de nuevas rutas como, esencialmente, en términos del estado general de la red vial argentina en su conjunto. Cabe subrayar que la insuficiente capacidad de contralor por parte del organismo pertinente, junto a la falta de rigor técnico en las evaluaciones, provocó la realización de obras innecesarias o no recomendadas, lo que contribuyó a que la visión general de las concesiones de este período no resultara positiva.

Los problemas presentados por el primer régimen de concesiones viales influyeron en la implementación de reformas en la licitación de los contratos del año 2003, aunque en rigor de verdad, las modificaciones propuestas tampoco dieron el resultado esperado. En efecto, una de las pretendidas y mayores fortalezas que supuestamente planteaba el nuevo sistema en sus comienzos, con respecto al anterior, era el sistema de caja única. Éste permitiría al Estado obtener un resultado fiscal positivo, dada la intención de suspender egresos por subsidios y compensaciones, y de incorporar ingresos en concepto de determinados porcentajes de la recaudación por peaje. Sin embargo, el sistema terminó transformándose en una de las mayores debilidades del régimen, ya que el esquema, al momento, dejó de ser autosuficiente. Los ingresos recaudados no pudieron hacer frente a los reintegros, compensaciones y demás fines previstos sin menoscabar el canon que debía percibir el Estado.

Otro defecto del modelo de concesiones por peaje instaurado a fines del año 2003 fue la dilución de responsabilidades en la ejecución de las obras. Ese marco de ambigüedad, junto a un contexto de debilidad institucional que desalentó el financiamiento para la infraestructura de transporte, afectó tanto las decisiones de los operadores, como la de los inversores y trajo aparejado importantes retrasos en la realización de las obras. Esta situación ha contribuido fuertemente a desprestigiar la imagen de todo el nuevo régimen, fundamentalmente, porque desde la perspectiva del usuario, la calificación del sistema depende del estado de las rutas, y en gran parte de los casos no percibe una mejora de las mismas. Además, el objetivo del SIT de financiar inversión en obras viales se fue diluyendo en el tiempo a través de sucesivas reformas al mismo, que lo orientaron hacia el financiamiento de compensaciones a los concesionarios y subsidios al transporte.

Al igual que en el primer régimen de concesiones viales, lo destacable es que el resultado del proceso actual —por lo menos hasta ahora— no fue suficientemente positivo desde el punto de vista fiscal, ni desde el social, y tampoco desde la perspectiva de la ampliación de la red. Además, dado que en este sistema a los concesionarios sólo les corresponde realizar operaciones de mantenimiento, y que el tiempo de la concesión es muy breve, es el Estado quien debe licitar las obras de inversión y hacerse cargo del costo de las mismas. Es decir que actualmente el Estado no sólo se encuentra en una situación deficitaria que promete agravarse; sino que además debe encargarse de las obras de inversión vial. Asimismo, se espera que los corredores aún onerosos pasen a ser subsidiados, y que se incremente el porcentaje de subsidio ya concedido. Claramente, el sistema que planteó la caja única fue un experimento que no debería volver a implementarse en las próximas concesiones. Definitivamente, en

⁴⁰ Aplicadas en un clima de inestabilidad normativa y de discrecionalidad política y regulatoria sobre el sistema de corredores viales concesionados.

algunos casos el aporte del Estado a través de subsidios en efectivo, gasoil y obras de infraestructura es de tal magnitud, que no resulta entendible el carácter privado de la gestión.

La ineficacia de la política de concesiones para expansiones de capacidad ha resultado un punto débil en ambos períodos de concesión. Debido a que en la primera etapa de las concesiones las necesidades de expansión no eran tan marcadas, a pesar de que las ampliaciones de capacidad sí estaban consideradas dentro del espectro concesional, no existieron muchos mecanismos de incentivo para que se produjeran expansiones significativas a cargo de los concesionarios. Casi podría decirse que la única excepción fue la ampliación de la RN 14, que significó una amplia extensión de los plazos originales de concesión al operador, dentro de la primera etapa de concesiones viales nacionales. El importante crecimiento de los tráficos en aquellos años, tampoco se vio reflejado en expansiones de capacidad como producto de las concesiones. En la segunda etapa, por su parte, aquellas están a cargo del Estado Nacional quien, a tales efectos, facultó al OCCOVI. Sin embargo, tampoco se ven grandes expansiones de capacidad. En efecto, tal como fue analizado, la cifra de ampliaciones de capacidad se extendería a 1.545 Km., un 18% de la red concesionada, en los 17 años de historia de la misma, aún contando dentro del total las iniciativas privadas que se encuentran aprobadas, pero no completamente ejecutadas a la fecha. Los expertos consultados durante el transcurso de la investigación han referido que el país tiene necesidades superiores a los 4.000 Km. (cifra que otros llevan hasta 10.000) de autovías o autopistas interurbanas, mientras que —de concretarse todos los planes actuales— dicha cifra queda en el entorno de los 2.350 Km.

El Régimen de Iniciativa Privada podría verse como un complemento de la actual política de concesiones viales, y presenta un grado de aceptación tal que podría agregar 590 Km. de autovías o autopistas. Sin embargo, no está claro cuál es su impacto sobre la racionalidad financiera y operativa de las concesiones actuales. En cualquier caso, podría estar alertando sobre cierta ineficacia de la política actual de concesiones en materia de expansiones, ya que por sí mismo aparenta tener mayor capacidad de respuesta respecto de las demandas del tráfico.

Respecto del riesgo, en síntesis, en los dos esquemas de concesiones viales (90-03 y 03-08) el empresario fue el que asumió el riesgo del área de la concesión, como así también la responsabilidad de estimar la recaudación del cobro del peaje contenida en la oferta, las obras a llevarse a cabo (junto a sus costos) y los costos operativos. Por su parte, el Estado no aseguró ingresos mínimos ni tampoco garantías adicionales para cubrir hechos futuros inciertos no vinculados a los ingresos de las empresas concesionarias, que afectarían la rentabilidad del negocio; sin embargo sí concedieron importantes subsidios tarifarios.

Las dificultades más evidentes se refieren a la regulación y el control de las concesiones adjudicadas. En este sentido, la existencia de dos entes que se superponen en la jurisdicción vial facilitan la existencia de problemas de coordinación y de falta de coherencia en los objetivos y políticas a realizarse. Ello, sumado a un marco normativo confuso e inestable, proporciona un resultado muy poco satisfactorio en el desempeño institucional del sector vial. En este contexto, algunos de los problemas más profundos que se ocasionan son la inexistencia de una formulación de políticas para la red nacional de caminos en base a una visión de conjunto; insuficiencias en cuanto al control y seguimiento de las obligaciones contractuales a cumplir por los concesionarios; atrasos en la licitación de obras de inversión; deficiencias en el reclamo de deudas pendientes; y demoras en la resolución de los expedientes en los que se evalúa la imposición de sanciones a los concesionarios.

En este orden de ideas, el principal desafío consiste en establecer un sistema institucional que satisfaga las necesidades de la sociedad y la economía, proporcionando una política dinámica y unificada, una mayor independencia y capacidad técnica, y una menor oportunidad para el clientelismo y la corrupción.

Algunos ejemplos en esta dirección serían: incrementar los plazos de concesión en los futuros contratos (deberían ser mayores a 12 años) para generar inversiones en tecnología por parte del concesionario; revisar la política del otorgamiento de subsidios (de muy escasa efectividad como instrumentos de distribución del ingreso) que se han ido incrementando y generalmente responden más a presiones sectoriales que a una política concebida integralmente; disponer adecuadamente los incentivos

en los contratos (no sólo a cobrar peaje) para estimular una mayor inversión en infraestructura que logre equilibrar el exceso de demanda por sobre la oferta (que opera como un cuello de botella al crecimiento); y dinamizar el proceso de desarrollo sostenido de la inversión en infraestructura interurbana a través de una visión global del sistema vial y una eficaz gestión de las obras. La transformación del sistema de concesiones viales en Argentina, puesta al servicio de la economía está pendiente; y será fundamental la generación de estas inversiones indispensables para afrontar los desafíos del crecimiento económico.

La crítica principal al desarrollo de las concesiones viales en Argentina, que hemos desarrollado en este documento, no se refiere meramente a las características abordadas tanto en el primer período como en el segundo. La debilidad institucional que rige a las concesiones –y a otras tantas facetas de la actividad económica–, es el factor principal por el cual el país cuenta con un sistema vial troncal que no cumple con las expectativas del desarrollo económico y que desde el punto de vista fiscal no es satisfactorio. El diseño organizacional, regulatorio, de control y de incentivos ha sido ineficaz, y la red troncal vial concesionada se mantiene sin crecimientos importantes y, en muchos aspectos, con características de servicio anticuadas e inseguras.

Glosario de Siglas

AGN, Auditoría General de la Nación.

CABA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

COT, Construir, Operar y Transferir.

CREMA, Construcción, Operación y Transferencia y Contratos de Recuperación y Mantenimiento.

CV, Corredores Viales.

DGA, División Gestión Ambiental.

DNV, Dirección Nacional de Vialidad.

DRNI, División de Recursos Naturales e Infraestructura (CEPAL, Naciones Unidas).

EsIA, Estudios de Impacto Ambiental.

ETA, Especificaciones Técnicas Ambientales.

INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INFOLEG, Información Legislativa (<http://www.infoleg.gov.ar>).

IPC, Índice de Precios al Consumidor.

IVA, Impuesto al Valor Agregado.

MECON, Ministerio de Economía y Producción.

MEGA, Manual de Evaluación y Gestión Ambiental.

MEOySP, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

MERCOSUR, Mercado Común del Sur.

MPFIPyS, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

OCCOVI, Órgano de Control de Concesiones Viales.

OCRABA, Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

PBI, Producto Bruto Interno.

PEF, Planes Económico Financieros.

PMA, Planes de Manejo Ambiental.

RCC, Régimen de Compensaciones Complementarias.

REFOP, Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas.

RN, Ruta Nacional.

RP, Ruta Provincial.

SIFER, Sistema Ferroviario Integrado.

SIGEN, Sindicatura General de la Nación.

SISCOTA, Sistema de Compensaciones al Transporte.

SISTAU, Sistema Integrado de Transporte Automotor.

SISVIAL, Sistema Vial Integrado.

SIT, Sistema de Infraestructura de Transporte.

SITRANS, Sistema Integrado de Transporte Terrestre.

SOPyC, Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.

TIR, Tasa Interna de Retorno.

TMDA, Tránsito Medio Diario Anual.

TFO, Transferencia de Funciones Operativas.

UCOFIN, Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura.

VPN, Valor Presente Neto.

Bibliografía

- AAC (1998), “Red Nacional de Transporte Carretero Integrado. Plan Tentativo: 2000 – 2019”. Asociación Argentina de Carreteras, Buenos Aires, Octubre.
- AGN. Informes de Auditoría, Documentos Técnicos y Resoluciones. Auditoría General de la Nación. <http://www.agn.gov.ar/>.
- Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta (2003), “La privatización del sistema vial en la Argentina. ¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local? Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, Documento de Trabajo N° 11, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Mayo.
- Bondorevsky, Diego (2006), “Análisis del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte”. Mimeo, World Bank.
- Bull, Alberto (2003), “Las Concesiones Viales en América Latina”. Boletín FAL 208, Diciembre.
- ____ (2004), “Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas”. Serie N° 79, DRNI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Octubre.
- Carpintero López, Samuel (2002), “Las concesiones de carreteras en los países en vías de desarrollo. El caso de Argentina y de México”. Revista de Obras Públicas N° 3.425, Octubre.
- Delgado, Ricardo (1998), “Inversiones en infraestructura vial. La experiencia argentina”. Serie Reformas Económicas N° 06. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.
- DNV (2005), “Manual de Evaluación y Gestión Ambiental de Obras Viales (MEGA), Dirección Nacional de Vialidad, Buenos Aires.
- FIEL (1999), “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

- Ghisolfo, Francisco (2001), “La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: análisis preliminar del caso Acceso Norte a la Ciudad de Buenos Aires – Argentina”. Serie N° 34 de DRNI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Octubre.
- Leguizamón, Carlos (2003), “Contratos de concesión de corredores viales. Argentina”. Taller de trabajo: Experiencias Regionales en la Concesión de Obras de Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Diciembre.
- Leguizamón, Carlos (2003), “Fideicomisos de Inversión para Infraestructura en Argentina”. Taller de trabajo: Experiencias Regionales en la Concesión de Obras de Infraestructura. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Diciembre.
- MECON, Documentaciones e Informaciones Legislativas, Presupuestarias, Estadísticas y Técnicas, varias. Ministerio de Economía y Producción. <http://www.mecon.gov.ar/>.
- MINPLAN (2006), “Informe de gestión”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. http://www.minplan.gov.ar.
- Müller, Alberto (2002); “Concesiones Viales: Limitando el requerimiento de renegociaciones”. CEPED - FCE - UBA.
- Nicolini, José Luis (2001), “*Toll road concessions in Argentina*”. Insituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, Junio.
- OCCOVI, Información General sobre las Concesiones Viales Argentinas, Normativa, Pliegos e Informe de Gestión 2006. Órgano de Control de Concesiones Viales. <http://www.occovi.gov.ar/>.
- Sánchez, Ricardo (2003), “El pago por el uso de infraestructura de transporte vial, ferroviario y portuario, concesionada al sector privado”. Serie N° 67, DRNI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Noviembre.
- Schvartzter, Fabián (2005), “Experiencia de las Concesiones Viales en las Argentina. Reseña. Lecciones aprendidas”. Mimeo, PEESA, Buenos Aires.
- Serafinoff, Valeria (2005), “La regulación de las concesiones viales: ¿soluciones de compromiso a problemas estructurales? Mimeo, Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- SIGEN, Informes de Control, Documentos y Resoluciones varias. Sindicatura General de la Nación. <http://www.sigen.gov.ar/>.
- UCOFIN, Informes, Normativa, Recursos y Aplicación del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT). Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura. <http://www.ucofin.gov.ar/>.
- UTN (2006), “Infraestructura del Transporte de Cargas en la Argentina”. En: El Transporte Automotor de Cargas en la Argentina, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T), Universidad Tecnológica Nacional (U.T.N.), Argentina.
- World Bank (2006), “Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008”. Documento del Banco Mundial, Informe No. 34015-AR, Mayo.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

145. Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3056-P), N° de venta S.09.II.G.7 (US\$ 10,00), 2009.
144. El papel de la mujer en la industria minera de Centroamérica y el Caribe, Eduardo Chaparro, (LC/L.3036-P), N° de venta S.09.II.G.44 (US\$ 10,00), 2009.
143. Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.3032-P), N° de venta S.09.II.G.37 (US\$ 10,00), 2009.
142. Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur, Gordon Wilmsmeier y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3013-P), N° de venta E.09.II.G.23 (US\$ 10,00), 2009.
141. Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento, Raquel Alfaro Fernandois (LC/L.3011-P), N° de venta S.09.II.G.18 (US\$ 10,00), 2009.
140. Maritime sector and ports in the Caribbean: the case of CARICOM countries, Ricardo J. Sánchez y Gordon Wilmsmeier (LC/L.3008-P), N° de venta E.09.II.G.20 (US\$ 10,00), 2009.
139. Internacionalización y estrategias empresariales en la industria eléctrica de América Latina: los casos de IBERDROLA y Unión Fenosa, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.2961-P), N° de venta S.08.II.G.74 (US\$ 10,00), 2008.
138. Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia, Olga Lucía Acosta, Patricio Rozas Balbontín y Alejandro Silva (LC/L.2955-P), N° de venta S.08.II.G.69 (US\$ 10,00), 2008.
137. Séminaire sur la Régulation des Services d'infrastructure "Eau et électricité", Santiago du Chili, 18 et 19 octobre 2007 (LC/L.2954-P), N° de venta F.08.II.G.68 (US\$ 10,00), 2008.
136. Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero ambiental, Catalina Moreno Morales y Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2953-P), N° de venta S.08.II.G.67 (US\$ 10,00), 2008.
135. Estudio sobre empresas energointensivas y su posible contribución a programas de eficiencia energética, Pedro Maldonado (LC/L.2909-P), N° de venta S.08.II.G.44 (US\$ 10,00), 2008.
134. Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos, Catalina Moreno y Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2893-P), N° de venta S.08.II.G.30 (US\$ 10,00), 2008.
133. Internacionalización y estrategias empresariales en la industria eléctrica de América Latina: el caso de ENDESA, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.2885-P), N° de venta S.08.II.G.22 (US\$ 10,00), 2008.
132. Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur, Roberto Kozulj (LC/L.2871-P), N° de venta S.08.II.G.14 (US\$ 10,00), 2008.
131. Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos, Angela Oblasser y Eduardo Chaparro Ávila, (LC/L.2869-P), N° de venta S.08.II.G.13 (US\$ 10,00), 2008.
130. El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta, Jeannette Lardé, Eduardo Chaparro y Cristian Parra (LC/L.2845-P), N° de venta S.07.II.G.166 (US\$ 10,00), 2007.
129. Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water, Miguel Solanes and Andrei Jouravlev (LC/L.2827-P), Sales N° E.07.II.G.151 (US\$ 10,00), 2007.
128. La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, Ariela Ruiz Caro (LC/L.2828-P), N° de venta S.07.II.G.152 (US\$ 10,00), 2007.
127. Report on maritime transport and the environment for Latin America, Bart Boon (LC/L.2792-P), Sales N° E.07.II.G.126 (US\$ 10,00), 2007.
126. Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño, María Begoña Ordoqui Urcelay (LC/L. 2751-P), N° de venta S.07.II.G.88 (US\$ 10,00), 2007.

- 125.** Buenas prácticas en la industria minera: el caso del Grupo Peñoles en México, Eduardo Chaparro (LC/L. 2745-P), N° de venta S.07.II.G.81 (US\$ 10,00), 2007.
- 124.** Infraestructura y servicios de transporte ferroviario vinculados a las vías de navegación fluvial en América del Sur, Gordon Wilmsmeier (LC/L.2737-P), N° de venta S.07.II.G.75 (US\$ 10,00), 2007.
- 123.** Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño, Soledad Valenzuela y Andrei Jouravlev (LC/L.2727-P), N° de venta S.07.II.G.65 (US\$ 10,00), 2007.
- 122.** Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos, Humberto Campodónico (LC/L.2711-P), N° de venta S.07.II.G.59 (US\$ 10,00), 2007.
- 121.** La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio del Estado, Humberto Campodónico (LC/L.2688-P), N° de venta S.07.II.G.39 (US\$ 10,00), 2007.
- 120.** La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas, Juan Carlos Guajardo B. (LC/L.2674-P), N° de venta S.07.II.G.23 (US\$ 10,00), 2007.
- 119.** Mercado de energías renovables y mercado del carbono en América Latina: Estado de situación y perspectivas, Lorenzo Eguren (LC/L.2672-P), N° de venta S.07.II.G.22 (US\$ 10,00), 2007.
- 118.** Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20.018, Pedro Maldonado y Benjamín Herrera (LC/L.2661-P), N° de venta S.07.II.G.12 (US\$ 10,00), 2007.
- 117.** Efectos económicos de las nuevas medidas de protección marítima y portuaria, Martín Sgut (LC/L.2615-P), N° de venta S.06.II.G.140 (US\$ 10,00), 2006.
- 116.** Oportunidades de negocios para proveedores de bienes, insumos y servicios mineros en Chile, Guillermo Olivares y Armando Valenzuela. Retirada.
- 115.** Instrumentos para la toma de decisiones en políticas de seguridad vial en América Latina, José Ignacio Nazif, Diego Rojas, Ricardo J. Sánchez y Álvaro Velasco Espinosa (LC/L.2591-P), N° de venta S.06.II.G.121 (US\$ 10,00), 2006.
- 114.** La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana, Miguel E. Santillana (LC/L.2590-P), N° de venta S.06.II.G.120 (US\$ 10,00), 2006.
- 113.** Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales, Oscar Figueroa y Patricio Rozas (LC/L.2586-P), N° de venta S.06.II.G.119 (US\$ 10,00), 2006.
- 112.** Indicadores de productividad para la industria portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe, Octavio Doerr y Ricardo Sánchez (LC/L.2578-P), N° de venta S.06.II.G.108 (US\$ 10,00), 2006.
- 111.** Water governance for development and sustainability, Miguel Solanes y Andrei Jouravlev (LC/L.2556-P), N° de venta S.06.II.G.84 (US\$ 10,00), 2006.
- 110.** Hacia un desarrollo sustentable e integrado de la Amazonía, Pedro Bara Nieto, Ricardo J. Sánchez, Gordon Wilmsmeier (LC/L.2548-P), N° de venta S.06.II.G.76 (US\$ 10,00), 2006.
- 109.** Minería y competitividad internacional en América Latina, Fernando Sánchez-Albavera y Jeannette Lardé (LC/L.2532-P), N° de venta S.06.II.G.59 (US\$ 10,00), 2006.
- 108.** Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones, Germán Correa y Patricio Rozas (LC/L.2522-P), N° de venta S.06.II.G.49 (US\$ 10,00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax: (56-2) 210-20-69, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E-mail: