

Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta. **La privatización del sistema vial en la Argentina: ¿errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?**. *En publicación: La privatización del sistema vial en la Argentina: ¿errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?*. Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina. 2003.

Disponible en la World Wide Web:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_15_DT11_AZPIAZU_PESCE_MAY03.pdf

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

11

Mayo de 2003

La privatización del sistema vial en la Argentina

**¿Errores de diseño o desmedidos privilegios
para una fracción del poder económico local?**

DANIEL AZPIAZU Y JULIETA PESCE

FLACSO Argentina
Área Economía y Tecnología

Proyecto **"Privatización y Regulación en la Economía Argentina"**
dirigido por el Lic. Daniel Azpiazu y patrocinado por la Agencia Nacional
de Promoción Científica y Tecnológica.
(BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523)

Documento de Trabajo N° 11, mayo de 2003

Edición impresa

Diseño de tapa e interior a cargo de Libronauta

© 2003 by FLACSO/Área Economía y Tecnología
Ayacucho 551 C1026AAC Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373
email: econo@flacso.org.ar

ISBN: 987-1077-38-6
Queda hecho el depósito de Ley 11.723.

Edición digital

Construcción a cargo de Libronauta

© 2003 by FLACSO/Área Economía y Tecnología
Ayacucho 551 C1026AAC Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373
email: econo@flacso.org.ar

ISBN: 987-1077-38-6
Queda hecho el depósito de Ley 11.723.

Reservados todos los derechos.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización por escrito de FLACSO y Libronauta Argentina S. A., la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Índice

I. Introducción	5
II. Los corredores viales nacionales	6
II. 1. Antecedentes generales	7
II. 2. Marco Regulatorio. Los contratos originales de concesión	9
II. 3. Las recurrentes renegociaciones contractuales o cómo desvirtuar la esencia de una licitación	14
II. 3. 1. La primera renegociación contractual	14
II. 3. 2. La segunda renegociación contractual	17
II. 4. Nuevos criterios tarifarios: la proliferación de subsidios	21
II. 5. La evolución de las tarifas y de los precios relativos	24
II. 5. 1. Período abril de 1991-septiembre de 1999: “Paga el que usa”	26
II. 5. 2. Evolución de las tarifas según los nuevos criterios (período octubre 1999-diciembre 2001)	29
II. 6. Las compensaciones indemnizatorias	32
II. 7. Los nuevos sistemas de participación privada en el desarrollo de infraestructura vial	37
II. 8. Las inversiones realizadas y la calidad del servicio	42
II. 8. 1. Inversiones en infraestructura vial. El papel del Estado y de los concesionarios	43
II. 8. 2. Indicadores de calidad del servicio	46
II. 9. El desempeño económico de las empresas del sector	49
II. 10. La renegociación de los contratos de concesión bajo la Administración Duhalde	52
Anexos Capítulo II	61
• Anexo N° 1: Formas de financiamiento para la infraestructura vial	61
• Anexo N° 2: Corredores Viales Nacionales: ecuación económico- financiera agregada (en miles de dólares de noviembre de 1989)	63
• Anexo N° 3: Evolución de la distribución del impuesto a los combustibles. Período 1976-1990 (en millones de dólares y porcentajes)	64
• Anexo N° 4: Metodología utilizada para el cálculo de la tarifa media ponderada. Período septiembre 1999-diciembre 2001	65
• Anexo N° 5: Proporción de las compensaciones indemnizatorias sobre el ingreso total de las empresas. Período noviembre 1990-octubre 2001 (en porcentajes)	66

• Anexo N° 6: Marco regulatorio de las concesiones de los Corredores Viales Nacionales. Período 1967-2003	67
III. La Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires	74
III. 1. Antecedentes	74
III. 2. El marco legal y el proceso licitatorio	77
III. 3. Características de las adjudicaciones	83
• Acceso Norte	84
• Acceso Oeste	85
• Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas	86
• Autopista Buenos Aires-La Plata	86
III. 4. Características de los accesos, renegociaciones contractuales y evolución de las tarifas	87
• Acceso Norte	87
• Acceso Oeste	97
• Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas	100
• Acceso Buenos Aires-La Plata	106
III. 5. Desempeño económico de las concesionarias de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires	108
III. 6. La renegociación contractual durante la Administración Duhalde	111
Anexo Capítulo III: Marco regulatorio de las concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Período 1967-2003	117
IV. Reflexiones finales	120
Bibliografía citada	123

La privatización del sistema vial en la Argentina

¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?*

DANIEL AZPIAZU**
JULIETA PESCE***

I. Introducción

El presente estudio tiene por objetivo analizar los rasgos sobresalientes que caracterizan al sistema de concesiones viales –tanto de los corredores viales nacionales como de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires–, haciendo hincapié, fundamentalmente –aunque no de manera exclusiva–, en los aspectos normativos, regulatorios y tarifarios que han venido contextualizando el desempeño de las empresas concesionarias. El análisis se remonta a 1990, año en el que se otorgó en concesión al sector privado parte significativa de las rutas nacionales hasta entonces bajo la gestión del Estado Nacional.

En la primera parte del trabajo se analizan los pasos iniciales de la transferencia al capital privado, bajo la forma de concesión, de una proporción sustantiva de la infraestructura vial del país: la correspondiente a los denominados corredores viales nacionales, aquellos que como resultado de la articulación de distintos tramos de las rutas nacionales justificaban –en virtud del tránsito vehicular medio anual y de los consiguientes intereses del capital privado– la adopción del sistema del pago de tarifas de peaje para transitar por los mismos.

En segundo término, el análisis se centra en la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, conformada por las cuatro principales vías de vinculación de la Ciudad con el interior del país.

En esta presentación general del estudio cabe resaltar que tanto en el ámbito de los corredores viales nacionales como en lo relativo a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, las respectivas concesiones se efectivizaron al amparo de Decretos y Resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional (a diferencia de otras –pocas– áreas privatizadas que se desarrollaron en el marco de leyes específicas). Ello favoreció la emergencia de un fenómeno que, en mayor o menor medida, ha involucrado a casi todas las privatizaciones realizadas bajo la Administración Menem: las recurrentes renegociaciones de diversas cláusulas contractuales (en general, las vinculadas a la postergación de planes de inversión o condonación de incumplimientos, los ajustes tarifarios, la extensión de los plazos de concesión, la omisión de sanciones frente al no cumplimiento de los índices de calidad de los servicios comprometidos en los contratos originales, las modificaciones en cuanto al financiamiento efectivo de las inversiones, etc.).¹

En términos globales, podría afirmarse –siempre a título introductorio– que atento a las urgencias (político-institucionales) bajo las que se desarrollaron los distintos procesos de privatización de buena parte de la red vial (al igual que en el plano general), y el consiguiente abordaje fragmentario del tratamiento de cada una de las vinculadas, directa o indirectamente, con el sector “transporte” y su infraestructura, se subordinó la necesaria concepción totalizadora respecto a las estrategias y políticas hacia el sector y, consecuentemente, el de su infraestructura. Ello quedó claramente

* El presente trabajo fue realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, en el marco del Proyecto *"Privatización y Regulación en la Economía Argentina"*, que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Martín Schorr y, naturalmente, lo eximen de toda responsabilidad en cuanto a posibles errores u omisiones.

** Investigador del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina

*** Becaria del Proyecto *"Privatización y Regulación en la Economía Argentina"*.

¹ Al respecto, ver Azpiazu, D. (comp.): *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires, 2002.

de manifiesto ante la desatención que se le prestó a las heterogeneidades —tecnológicas, organizativas, espaciales, de complementariedad, etc.— que caracterizan al “transporte” y que, incluso, se manifiestan en las atípicas formas bajo las que se “desestatizó” gran parte de la red vial nacional.

El ejemplo que ofrecen las concesiones bajo el sistema de peaje emerge como un caso paradigmático en cuanto al sector en su conjunto. Al respecto, basta con tener en cuenta las características de la propia regulación tarifaria; su impacto sobre la competitividad de la economía y la distribución del ingreso; la sistemática recurrencia a renegociaciones contractuales en las que, en un marco de total opacidad, sistemáticamente se preservaron los intereses de los concesionarios por sobre la seguridad jurídica de los usuarios y consumidores; la limitada y discontinua concepción desarrollada en cuanto al diseño institucional de las agencias de regulación; y el muy elevado costo fiscal que han conllevado.

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

Cabe acotar, asimismo, que el abrupto cambio de autoridades gubernamentales registradas entre fines de 2001 y comienzos del 2002 (entre el 20 de diciembre de 2001 y el 1º de enero de 2002 se sucedieron cinco presidentes constitucionales), y la sanción de la Ley de Emergencia N° 25.561 el 6 de enero de 2002 (que, entre otros aspectos, conllevó la renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas), plantea nuevos interrogantes en cuanto al futuro financiamiento de la infraestructura vial, a las modificaciones que podrían incorporarse en el campo normativo y regulatorio e, incluso, en lo que se vincula con la adopción de un sistema específico de las concesiones viales bajo el sistema de peaje.

Después de analizar las características más destacadas y distintivas de ambos tipos de concesiones y de pasar revista al proceso de renegociación de los respectivos contratos, enmarcado en las disposiciones de la Ley N° 25.561; en el capítulo final del estudio se sintetizan las conclusiones que se desprenden de los apartados precedentes y se extraen las consiguientes enseñanzas sobre los impactos económico-sociales que devienen de la reforma estructural del sistema de financiamiento de la red vial que conllevó la privatización de buena parte de la misma.

II. Los corredores viales nacionales

Esta concesión, junto con la privatización de ENTel y la de Aerolíneas Argentinas, constituyó uno de los primeros pasos del vasto y acelerado programa de privatizaciones encarado por la Administración Menem, en el marco de las disposiciones emanadas de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, sancionada en 1989.

Esa misma celeridad, no exenta de improvisaciones y errores de diseño, se inscribe en la actitud adoptada por la Administración Menem a poco de asumir el gobierno, en procura de obtener el apoyo de un segmento clave del poder económico local. En este caso se trata, como se analiza más adelante, de la llamada “patria contratista” o, en otros términos, de las grandes empresas constructoras locales que durante largos años coadyuvaron a profundizar —vía sobreprecios y otros privilegios— la crítica situación fiscal de la economía local.²

² Al respecto ver Azpiazu, D.: op. cit.

Como resultado previsible de las urgencias privatizadoras y de los consiguientes “problemas de diseño” y errores normativos o regulatorios,³ las concesiones viales de los corredores viales se han visto sujetas a una casi sistemática situación de renegociación de determinadas cláusulas contractuales a lo que se le suma, desde fines de 1999, un paulatino y creciente cambio en los propios criterios que, en su momento, sustentaron la regulación tarifaria de las mismas.

En función de ello, el desarrollo analítico del presente capítulo obliga a, en primer lugar, reseñar los antecedentes y el marco normativo y regulatorio original de las concesiones para, en una segunda instancia, caracterizar los rasgos y las mutaciones que devienen de los dos grandes procesos de renegociación de los contratos iniciados bajo la propia Administración Menem y concluido, en el segundo caso, durante el gobierno de la Alianza. Más adelante se analizan los cambios introducidos en los propios criterios rectores del sistema de peaje, más precisamente en la proliferación de subsidios públicos y la creciente subordinación del concepto “paga el que usa”. El abordaje analítico de la evolución de las tarifas de peaje, así como el de las llamadas “compensaciones indemnizatorias” (subsidios estatales), se constituye en el eje central de las dos secciones siguientes. Por su parte, también se analiza el peculiar sistema de financiamiento de la infraestructura vial que emana de la sanción del Decreto N° 1.299/00, la evolución de las inversiones realizadas por los concesionarios y el desempeño económico de los mismos. Por último, y en el marco de las disposiciones de la Ley de Emergencia N° 25.561, se encara el estudio del proceso de renegociación de los contratos de concesión, aún inconcluso, que plantea serias incertidumbres respecto al futuro de las concesiones de los corredores viales nacionales, en particular, y del financiamiento de la infraestructura vial, en general.

II. 1. Antecedentes generales

Como uno de los primeros pasos del vasto programa de privatizaciones y a favor del crítico estado de conservación de las rutas nacionales,⁴ la concesión de parte de las mismas al capital privado bajo el sistema de peaje contó con un importante aval social. No obstante, cabe resaltar que al igual que en la casi totalidad de las privatizaciones, no se asistió al más mínimo debate sobre la oportunidad, las formas y las características generales que asumiría tal privatización.

En ese marco, la firma de los contratos de concesión para la prestación del servicio de mantenimiento, rehabilitación, conservación y nuevas construcciones en los más importantes tramos de las rutas nacionales –previa conformación de los llamados “corredores viales nacionales” –, se concretó en el mes de septiembre de 1990. Ello implicó la adopción de nuevas formas de financiamiento, gestión y desarrollo institucional en torno de parte sustantiva del sistema vial argentino, en contraposición al que había estado vigente por más de cincuenta años. Así, la incorporación directa del capital privado a la administración del sistema, la delimitación de los corredores viales a explotar por los concesionarios y la incorporación de la figura de las tarifas de peaje (en otros términos, la adopción del criterio “paga el que usa”) alteraron considerablemente el patrón de desenvolvimiento (financiamiento, operatoria, regulación pública de monopolios naturales –ahora, bajo gestión privada–, etc.) de una proporción por demás significativa de la infraestructura vial del país.

Históricamente, durante más de medio siglo, el financiamiento de tal infraestructura, tanto en materia de la construcción de nuevas obras como de mantenimiento de las existentes, provenía de un porcentaje determinado de la aplicación del gravamen sobre los combustibles, lubricantes y

³ Al referirse a las concesiones viales, FIEL señala que “el factor apuro... es un justificativo parcial para reconocer algunos errores”. Ver, al respecto, FIEL: “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 1999.

⁴ El mismo no era más que el resultado previsible del proceso de desinversión al que estuvieron sometidas durante largos años, a punto de tornarlas (en varios casos) casi intransitables.

cubiertas.⁵ En la década de los años treinta, y a fin de planificar y administrar el desarrollo de este sector, fue creado un sistema troncal de caminos nacionales, junto con dos instituciones claves: la Dirección Nacional de Vialidad (en adelante, DNV), que desde ese momento se transformaría en la encargada de proyectar, construir y conservar la red vial; y el Fondo Nacional de Vialidad, de suma importancia fundamentalmente en lo relativo al financiamiento de la construcción de nuevas obras. De todas maneras, a pesar del destino inicial de los montos recaudados, los déficits fiscales registrados por el Estado Nacional, particularmente —aunque no solo— en la segunda mitad de los años ochenta, derivaron en que una porción considerable de los recursos que tradicionalmente se orientaba a la infraestructura del sistema vial, fuera desviada hacia otros ámbitos a fin de paliar los desequilibrios en las cuentas públicas acentuando, cada vez más, los niveles de desinversión en el sector.⁶ Esta situación de creciente desatención tuvo su máxima expresión en el bienio 1989-1990, cuando la participación de la DNV en la distribución de los fondos recaudados en concepto de impuestos a los combustibles se redujo en un 12% en relación con el promedio de los cinco años anteriores; lo que derivó en la agudización del estado crítico de las rutas nacionales transformándose, además, en uno de los argumentos centrales esgrimidos para justificar la privatización de parte significativa de la infraestructura vial construida con fondos públicos.⁷

En ese delicado contexto fueron sancionadas las leyes de Reforma del Estado (Nº 23.696) y de Emergencia Económica (Nº 23.697) que marcaron un punto de inflexión en la historia de los servicios públicos en general, y en la del sistema vial en particular. La última de estas leyes anuló una serie de importantes subsidios, reintegros impositivos y transferencias y declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos, en general, y la del servicio vial, en particular; debido a que las rutas nacionales se encontraban “intransitables”.⁸

Por su lado, la Ley de Reforma del Estado, clave en la reestructuración estatal, estableció la intervención de las empresas públicas, fijando las condiciones generales para la privatización y la concesión de sus activos; al tiempo que otorgó importantes márgenes de acción al Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN) para determinar qué ámbitos se privatizarían y en qué tiempo se efectuaría el traspaso al capital privado.

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 (Nº 17.520) sancionada en 1967.⁹ Si bien anteriormente se habían registrado antecedentes de concesiones con pago de peaje bajo el amparo de dicha ley, los mismos se habían circunscripto a la construcción de unas pocas obras totalmente nuevas, para su posterior mantenimiento y operación privadas. Por el contrario, la Ley de Reforma del Estado introdujo un aspecto novedoso por cuanto autorizó la entrega en concesión de obras realizadas con fondos públicos para su posterior manteni-

⁵ Al respecto, ver Arza, C. y González García, A.: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, Documento de Trabajo Nro. 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Argentina, Buenos Aires, febrero de 1998.

⁶ Al respecto, se puede consultar: Sguiglia, E.: “El régimen de concesiones viales de la Argentina. Una evaluación crítica”, Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), Buenos Aires, 1998.

⁷ En el año 1989 apenas algo más de un tercio de la red de rutas nacionales pavimentadas se encontraba en estado “bueno”, un 20% en estado “regular” y más de un 40% en estado “malo”. Para el Banco Mundial, estas cifras eran, en 1990, algo distintas: 40%, 29% y 25%, respectivamente. Ver, al respecto, Abdala, M. y Spiller, P. *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Temas, Buenos Aires, 1999.

⁸ En un principio, la DNV había estimado un Índice de Estado medio de 4,6 puntos para las rutas a concesionar. Esto representaba —como se verá más adelante— un estado de las rutas intermedio entre la categoría de “malo” (0 a 4 puntos) y “regular” (entre 5 y 7).

⁹ De acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 17.520, se entiende por concesión de obra pública a la modalidad de financiación mediante capital privado para la construcción, mejoramiento, ampliación, conservación, remodelación y explotación de la infraestructura concesionada, y que se repaga a partir del cobro de tarifa de peaje en un determinado plazo, finalizado el cual, la obra concesionada se devuelve al Estado en condiciones plenas de operatividad determinadas contractualmente.

miento, rehabilitación y explotación privadas. De esta manera, se produjo un cambio esencial ya que dejaba de regir la obligación de construir nuevos tramos de rutas para poder comenzar a percibir las correspondientes tarifas de peaje.

Ante esta nueva situación la DNV, a instancias del PEN, inició un programa de reconversión vial basado en la descentralización, la desregulación y la concesión de la red nacional de caminos, mediante el cual se ordenó la transferencia al ámbito provincial de algunas de las rutas nacionales y se establecieron nuevos lineamientos para los tramos que quedaron bajo su esfera. Finalmente, también fueron definidos los tramos que serían concesionados para la explotación privada, para los que se fijarían “estrictas pautas de mantenimiento orientadas a la continua operatividad de las rutas, al incremento de la seguridad vial y a la prestación de un adecuado servicio al usuario” (Decreto N° 823/89).¹⁰

El criterio de definición utilizado para otorgar en concesión a empresas privadas la construcción, el mantenimiento y la explotación de ciertas rutas, se basó en la estimación internacionalmente aceptada que considera que el financiamiento del sistema de peaje resulta factible si existe un Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) superior a los 2.000/2.500 vehículos en las rutas pavimentadas. De esta manera, aquellos tramos con una densidad de tránsito menor continuaron bajo la esfera de la DNV o bien fueron financiados mediante modalidades alternativas.¹¹

Como se señaló, en la primera parte del presente estudio se analizan los resultados del plan con el que, de acuerdo a las argumentaciones oficiales, “se obtendría el mejoramiento de aproximadamente 10.000 km. de rutas nacionales, se incorporarían inmediatamente obras que mejorarían la infraestructura vial y los particulares asumirían como propio el riesgo de la explotación de cada corredor, obteniendo el recupero de su inversión mediante la recaudación del peaje...”.¹² Se trataba, en principio, de aplicar un sistema que tendría la particularidad de financiar la construcción y el mantenimiento de las obras con el aporte exclusivo de los usuarios –vía tarifas de peaje– ya que en el resto de las modalidades implementadas los fondos provendrían de manera directa de las arcas del Estado –ya sea por aportes del Presupuesto Nacional, impuestos específicos, o bien créditos internacionales–. Este nuevo mecanismo de financiamiento de la red vial conllevaba, en sus orígenes, el pago de un canon que debían aportar los nuevos concesionarios privados de los corredores viales como contraprestación por el uso económico de un activo público. Al respecto, cabe señalar que la concepción original del sistema de concesiones por peaje, partía de un esquema que preveía que los ingresos que percibiría el Estado por la concesión de los corredores licitados –mediante el canon abonado por las concesionarias–, se constituirían en un aporte fundamental para el financiamiento del mantenimiento y reparación de los tramos restantes de las rutas nacionales cuyo escaso volumen de tránsito –en términos relativos– hacía inaplicable –desde la perspectiva del capital privado– el sistema de peaje.

II. 2. Marco Regulatorio. Los contratos originales de concesión

El Decreto N° 2.039 de septiembre de 1990 otorgó, mediante la aprobación de los contratos suscriptos, la concesión de 18 corredores viales que representaban cerca de 9.000 kilómetros de rutas nacionales (el 32% de la red nacional pavimentada) por donde transitaban más de las dos terceras partes del total del tránsito vehicular del país. La explotación fue adjudicada a 13 concesio-

¹⁰ En el marco de lo establecido por la Ley de Reforma del Estado, el PEN dictó el Decreto N° 823/89 a fin de “restituir el estado de transitabilidad normal de la red nacional, especialmente en las rutas que constituyen parte esencial de programas agresivos de exportación” (sic). Este Programa de Reconversión Vial debería contemplar la totalidad de los tramos de la red vial nacional a mejorar, reparar, construir, conservar, ampliar, remodelar y mantener.

¹¹ Al respecto, ver el Anexo N° 1.

¹² Según quedara asentado en la Resolución N° 357/90 del entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos –MOySP– a partir de la cual se aprobó –luego de la licitación– la preadjudicación de los 18 corredores involucrados. Vale aclarar que la extensión mencionada de 10.000 km. contempla de manera integral los veinte corredores viales

narios, en cuya conformación se agruparon las empresas de la construcción más importantes del país, antiguas contratistas del Estado, con una gran capacidad de *lobbying* y poder de presión sobre las políticas gubernamentales hacia el sector.

La concentración de las concesiones entre pocas firmas constructoras se vio estimulada, a su vez, por los condicionamientos establecidos en la propia licitación, donde se determinó que sólo podrían participar las firmas locales que estuvieran inscriptas en el Registro Nacional de Constructoras (por este motivo el llamado a la misma no fue publicado en el exterior). Por otra parte, la licitación se realizó en un lapso relativamente corto –mediaron apenas 5 meses entre la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares y la definición del concurso– y se realizó de manera simultánea para el conjunto de los corredores, lo que facilitó la colusión de ofertas, haciendo que se presentaran, en promedio, entre tres y cuatro oferentes por corredor concesionado.

El sistema de selección utilizado para determinar quiénes serían los ganadores de la licitación estuvo dado por la fijación inicial de los criterios de relevancia –cualitativos y cuantitativos– establecidos por el Ministerio de Economía donde sobresalía la magnitud del canon a pagarse al Estado –factor que resultó decisivo para la adjudicación–, seguido por el ritmo y el tipo de inversiones a efectuar, las obras complementarias propuestas, la ubicación de las casillas de peaje, etc. Posteriormente, estos criterios fueron ponderados a fin de tomar la decisión definitiva. Al respecto, cabe mencionar que este proceso, tal como se desarrolló, viabilizó la adopción de elevados grados de discrecionalidad, que en el caso argentino fueron llevados al extremo ya que los coeficientes utilizados para la mencionada ponderación se establecieron con posterioridad a la apertura de los sobres con las ofertas. Pese a ello, una vez adjudicadas las licitaciones, ninguno de los oferentes cuestionó sus resultados.¹³

En el Cuadro N° 1 puede observarse la conformación original de los consorcios adjudicatarios donde participó, dadas las barreras al ingreso impuestas arbitrariamente, un número muy importante de las empresas constructoras más importantes del país.

En los contratos originales se establecieron las principales características de las concesiones, entre las que se destacan:

- un período de concesión de 12 años a contar a partir del 1° de noviembre de 1990;
- en 17 casos, los contratos se fijaron bajo la modalidad onerosa¹⁴ (donde para otorgar la concesión, se consideró la oferta más alta del pago de canon de las empresas al Estado¹⁵), mientras que el restante (el corredor N° 6) fue el único subvencionado por el Estado;
- la tarifa básica inicial se fijó en un valor equivalente a u\$s 1,5 cada 100 km. –a pagar en moneda local– para automóviles particulares, monto que sería ajustado mensualmente de acuerdo a una fórmula polinómica conformada en un 40% por el Índice de Precios Mayoristas, un 30% por el Índice de Precios al Consumidor y el 30% restante por la evolución del dólar estadounidense;

originalmente concesionados, de los cuales los dieciocho que serán objeto de análisis en el presente estudio involucran 8.866 km. Los otros dos corredores son el N° 15 –ruta 2 de la Provincia de Buenos Aires– que, tras ser adjudicado al grupo Concesionario Covisur S. A. (encabezado por Benito Roggio S. A.), fue transferido al ámbito provincial; y el corredor N° 19 (ruta nacional 22) donde quedó desierta la licitación. Por último, cabe señalar que el estudio tampoco contempla la concesión, en 1995, del corredor N° 29, correspondiente a unos 17 km. de la ruta nacional 22. Sobre este último caso, ver Zambón H.: “El peaje en las rutas argentinas. El caso del corredor 29”; en *Revista Realidad Económica*, N° 194, Buenos Aires, 2003.

¹³ Ver Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit.

¹⁴ Esto significa que el concedente –el Estado– no garantizó una cantidad mínima de tránsito ni brindó aportes financieros ni avales para la tramitación de créditos internos y/o externos, siendo el empresario el que debía asumir el riesgo del área de la concesión, al tiempo que debía pagar un canon mensual. También quedaba bajo su responsabilidad la estimación de la recaudación del cobro del peaje incluida en la oferta, las obras a realizar, sus consiguientes costos y, naturalmente, los costos operativos.

¹⁵ Estas ofertas variaron entre los 45 y los 85 millones de dólares anuales en el agregado. Según Abdala y Spiller, “en conjunto, los consorcios se comprometieron a pagar al estado u\$s 890 millones”. Al respecto, ver Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit.

Cuadro N° 1

Corredores Viales Nacionales. Concesionarios y empresas adjudicatarias

Concesionario	Empresas	Corredor N°	Longitud (km)	Longitud total por concesionario (km)	% sobre el total de la extensión
SEMACAR S.A.	Dycasa S.A. Perales Aguiar S.A.	1 2	665,3 296,6	961,9	10,85
CAMINOS DEL OESTE S.A.	Techint S.A.	3 4	507,4 696,5	1.203,9	13,58
NUEVAS RUTAS S.A.	Decavial S.A.; Necon S.A.; Chediack S.A.; Sade S.A.	5 17	420,9 539,7	960,6	10,83
COVICO UTE	Nordeste S.A.-Glikstein S.A.; Estructuras S.A.-Delta S.A.; Asfalsud S.A.-ICF S. A; Enretto EC-Tecsa S.A.; Bacigalupi y De Stefano S.A.; Cocyvial S.A.-Copyc S.A.; Bonfanti y Di Biaso SC.; Coemic S.A.-Guerechet	6	479,3	479,3	5,41
SERVICIOS VIALES S.A.	Sideco Americana S.A.	7 8 9	247,2 695,4 233,0	1.175,6	13,26
COVICENTRO S.A.	Roggio S.A.; Aragón S.A.	10	332,4	332,4	3,75
COVINORTE S.A.	Roggio S.A.; Aragón S.A.	11	714,2	714,2	8,05
CONCANOR S.A.	Supercemento S.A.; Dyopsa S.A.; Nazar y Cía. S.A.	12	481,4	481,4	5,43
VIRGEN DE ITATI UTE	Chacofi S.A.; Eac S.A.; Supercemento S.A.; Dyopsa S.A.; Nazar y Cía. S.A.	13	945,8	945,8	10,67
RUTAS DEL VALLE S.A.	Geope S.A.; Cycic S.A.; Luciano S.A.	14	280,2	280,2	3,16
CAMINO DEL ABRA S.A.	Balpala S.A.; Sade S.A.; Necon S.A.; Chediack S.A.	16	404,3	404,3	4,56
CAMINOS DEL RIO URUGUAY S.A.	Welbwars S.A.; Conevial S.A.; Babic S.A.; Codi S.A.; Eaca S.A.; Parenti Mai S.A.	18	618,2	618,2	6,97
RED VIAL CENTRO S.A.	Roggio S.A.; Afema S.A.; Boeto-Butilengo S.A.; Romero Cammisa S.A.; Arvial S.A.	20	308,9	308,9	3,48
Total		18	8.866,7	8.866,7	100,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

• en cuanto a las obligaciones que debían cumplir los concesionarios, se establecieron para cada caso las obras iniciales mínimas, necesarias para autorizar la percepción del peaje, obras prioritarias –a realizarse en un plazo estipulado–, al tiempo que los oferentes podían plantear obras mejorativas –que superaran el mínimo exigido de las obras iniciales– y obras complementarias (tales como servicios sanitarios, comunicaciones, seguridad, etc.);

- en todos los casos, se debía realizar como mínimo la repavimentación de la totalidad del corredor, y ante un incremento sustancial y sostenido en los volúmenes de tránsito, mayor al previsto, el concesionario podría acordar con el Estado un plan de mejoras del nivel de servicio (Ley N° 17.520 –Artículo tercero–);

- también se establecieron dos tipos de garantías: la primera sobre el cumplimiento de las obras iniciales, equivalente al 15% de la inversión prevista en las mismas; y la segunda sobre todas las obligaciones de explotación, equivalente a la recaudación por tarifa de peaje prevista para un año de concesión;

- asimismo, se fijaron dos indicadores de calidad: el Índice de Estado (IE) y el Índice de Serviciabilidad Presente (ISP), a fin de evaluar las condiciones de transitabilidad de los tramos concesionados teniendo en cuenta cuatro tipos de fallas (ahuellamiento, rugosidad, fisuración, y desprendimientos y baches). El IE es el encargado de reflejar el estado del pavimento, mientras que el ISP refleja el grado de transitabilidad, de “confort” que las rutas brindan al usuario;¹⁶ y

- finalmente, otro de los puntos de gran importancia fue la creación en el año 1992 de un órgano de control en la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (en adelante MEyOSP), el Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCV),¹⁷ como organismo a cargo de supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas contractualmente con los concesionarios privados de las rutas nacionales. Esta entidad dependía de manera directa de la DNV –sus integrantes pertenecían al mismo sector– y recién entró en funciones en mayo de 1993 –es decir, dos años y medio después de la concesión de las rutas–, cuando se establecieron las competencias y facultades del organismo.

El sistema tarifario establecido a partir de la implementación del cobro de peaje se basó en la fijación de tarifas diferenciales según el tipo de vehículo (ver Cuadro N° 2), a partir de lo cual se intenta reflejar los costos que cada uno de ellos genera sobre el mantenimiento de las rutas. De esta manera, se pretendía poner fin a las distorsiones introducidas en el sistema previo de financiamiento de las rutas nacionales, basado en el impuesto a los combustibles, el cual, al homogeneizar los costos entre los usuarios, se tornaba inequitativo al no contemplar las incidencias relativas en el deterioro del pavimento según los distintos vehículos pasantes. Esto implicaba, en los hechos, una suerte de subsidio cruzado desde los vehículos de tamaño pequeño y mediano hacia los de mayor envergadura, por ser estos últimos los que ocasionan en mayor grado el desgaste de los caminos.¹⁸

¹⁶ El IE varía entre 0 y 10, donde el estado del pavimento se considera como “malo” entre 0 y 4; entre 5 y 7 en estado “regular”; y entre 8 y 10 en estado “bueno”. El ISP, por su parte, varía entre 0 y 5, donde: los valores entre 0 y 1 corresponden a un servicio “muy malo”; entre 2 y 3, servicio “regular”; entre 3 y 4, servicio “bueno”; y entre 4 y 5 se trata de un servicio “muy bueno”. Al respecto, ver la Sección N° II.9.

¹⁷ Mediante la Resolución N° 81/92 de la DNV. Algunos meses más tarde, la Resolución DNV N° 722/93 estableció las competencias y facultades del OCCV.

¹⁸ De todos modos, cabe relativizar las argumentaciones que sostienen que en estos casos se trata de una forma de “subsidio cruzado” ya que así como son efectivamente los vehículos más grandes los que provocan los deterioros más importantes en las rutas, también son estos mismos vehículos los que consumen una cantidad mayor de combustible, por lo que su aporte al fisco –en calidad de impuesto al combustible– termina siendo mayor en términos relativos, neutralizando de cierta manera la supuesta transferencia de recursos entre usuarios anteriormente descripta.

Cuadro N° 2

Conformación de la tarifa de peaje según tipo de vehículo

Categoría	Tipo de vehículo	Tarifa	UTEq*
1	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 1	cantidad de vehículos pasantes x 1
2	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 2	cantidad de vehículos pasantes x 2
3	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 2	cantidad de vehículos pasantes x 2
4	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 3	cantidad de vehículos pasantes x 3
5	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 4	cantidad de vehículos pasantes x 4
6	Vehículos de hasta dos ejes y hasta 2,10 m. de altura, sin rueda doble	tarifa básica x 5	cantidad de vehículos pasantes x 5

* Tal como se verá más adelante, la figura de la “Unidad de Tránsito Equivalente” (UTEq) surgió a fin de brindar una medida homogénea del volumen de tránsito que considerara a los distintos tipos de vehículos. A tal fin, se multiplica la cantidad de vehículos pasantes de cada categoría por un coeficiente determinado que simboliza el número de “tarifas básicas” que debe abonar cada tipo de vehículo.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

Por otro lado y como fenómeno fundamental, el impuesto a los combustibles lo pagaban todos los vehículos que, potencialmente, podrían acceder al uso de las rutas cuyo mantenimiento estaban coadyuvando a financiar. De esta manera, se introducía un nuevo rasgo de inequidad por cuanto todos los vehículos pagaban la misma suma por litro de combustible, con independencia de que hicieran uso de las rutas nacionales que estaban financiando. Bajo tales fundamentos, la nueva modalidad pretendió incorporar el sistema “paga el que usa”, con dos propósitos bien claros: el primero, que efectivamente pagaran por el servicio de los caminos aquellos vehículos que transitaran por las rutas concesionadas –mediante el pago de peaje en las cabinas autorizadas–, el segundo, que este pago resultara proporcional al costo generado por cada vehículo genera (o, dicho en otros términos, al “beneficio” recibido).

Como fuera mencionado, la tarifa básica establecida en los contratos de concesión originales fue el equivalente a u\$s 1,5 cada 100 km. por automóvil particular (monto que actuaría como tarifa tope), previéndose en aquel momento una actualización mensual de la misma en función de los precios domésticos y de la evolución del dólar estadounidense. Dicha actualización, en un contexto hiperinflacionario, provocó una suba muy importante en las tarifas: en el período comprendido entre noviembre de 1989¹⁹ y febrero de 1991 aumentó casi el 70%, a punto tal que, al sancionarse la Ley de Convertibilidad N° 23.928, en el mes de marzo, la tarifa básica para un automóvil se ubicaba, en promedio, en torno a u\$s 2,50. De todas maneras, a principios de 1991, sólo seis corredores habían habilitado la totalidad de las casillas, y algo más de la mitad de las estaciones de cobro previstas –6 de cada 10– no estaba en operación en ese entonces.

Así, ante la situación de aumento desproporcionado en los valores de las tarifas en relación con el costo de los servicios brindados, el 23 de enero de 1991 fue suspendido el cobro del peaje

¹⁹ Cabe resaltar que si bien los contratos de concesión se celebraron en noviembre de 1990, el mes que se tomó como base para la aplicación de los índices de ajuste tarifario fue el de noviembre del año anterior.

por 36 días en todas las rutas concesionadas, habilitándolo nuevamente a partir del 1º de abril de 1991 –en paralelo al lanzamiento del Plan de Convertibilidad²⁰– a un valor aproximado de u\$s/\$1 cada 100 km.

Tal disposición quedaba enmarcada en la primera renegociación contractual con el conjunto de los concesionarios que, más allá del ajuste tarifario, conllevó el establecimiento de nuevos lineamientos respecto del esquema original.

II. 3. Las recurrentes renegociaciones contractuales o cómo desvirtuar la esencia de una licitación

Las renegociaciones de los contratos de concesión fueron procesos determinantes en la evolución de la explotación del servicio y plantearon diferencias trascendentales –tanto de forma como de fondo– en relación con lo que había sido establecido originariamente en los contratos. De esta manera, se vieron alterados puntos clave relacionados con el pago del canon, las formas de indexación de las tarifas de peaje y los plazos estipulados para cumplir con las obligaciones comprometidas (así como los correspondientes a la extensión de las propias concesiones).

II. 3. 1. La primera renegociación contractual

La determinación de las bases de la primera renegociación de los contratos fue establecida en los Decretos N° 527/91²¹ y N° 941/91. En los considerandos del primero de ellos, se señala, entre otras argumentaciones, que “los niveles tarifarios vigentes resultantes de la aplicación de las mecánicas previstas, se muestran absolutamente desproporcionados en relación al servicio que se presta y a las inversiones realizadas y a realizar, tendiendo a convertirse en abusivos desde el punto de mira del usuario destinatario del servicio”.

²⁰ Dicho plan fue establecido a partir la Ley de Convertibilidad N° 23.928 que establecía un nuevo tipo de cambio fijado en \$1= u\$s 1, a regir desde el 1º de abril de 1991 y la prohibición de cualquier tipo de indexación o cláusulas de ajuste tarifario derogando toda norma legal, reglamentaria o contractual que se opusiera a tal interdicción. En este sentido cabe recordar lo establecido en dos de los artículos más importantes de esta ley, donde se establece que “El deudor de una obligación de dar una suma determinada de australes, cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. *En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa*, haya o no mora del deudor, *con posterioridad al 1º de abril de 1991* en que entra en vigencia la convertibilidad del austral. Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias y serán inaplicables las disposiciones contractuales y convencionales que contravienen lo dispuesto”. (Artículo 7). Este concepto queda reafirmado más adelante (Artículo 10), donde más explícitamente se agrega: “Derógase con efecto a partir del 1º del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan, *la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes o servicios*. Esta derogación se aplicará aún a los efectos de las relaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional... de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de australes que corresponda pagar, sino hasta el día 1º de abril de 1991, en que entra en vigencia la convertibilidad del austral” (énfasis propio).

²¹ Los principales lineamientos que establecía este Decreto (y que luego fueron retomados por el N° 1.817/92) fueron: a) la aplicación de una tarifa de \$1/100 km.; b) la anulación del pago del canon por parte de las concesionarias; c) el establecimiento de un subsidio a las concesiones con cargo al presupuesto de la DNV en la distribución de los impuestos a los combustibles establecidos por el Decreto N° 2.733/90; y d) el otorgamiento de la facultad al MEyOSP a reducir las tarifas en un 50%, entre otras razones cuando se evidenciara una marcada desproporcionalidad distributiva de la tarifa dentro del mismo corredor.

De todas maneras, fue el Decreto N° 1.817/92 el que finalmente culminó con este proceso y aprobó los acuerdos suscriptos por las empresas adjudicatarias de los 18 corredores viales nacionales.

En este sentido, además de ampliarse el plazo de extensión de la concesión en 12 meses, se estableció una nueva tarifa básica en u\$/\$ 1 cada 100 km. de extensión y se dispuso un nuevo sistema de ajuste tarifario –en reemplazo del ajuste monetario original–, que combinaba incrementos predeterminados en las tarifas (monto escalonado fijo) con actualizaciones periódicas (monto variable).

Así, en lo relativo al ajuste fijo –que alcanzaría un incremento del 35%–, se estableció un cronograma con tres actualizaciones periódicas, en los que la tarifa ascendería gradualmente, pasando de \$ 1 cada 100 km. inicial –establecido entre abril de 1991 y julio de 1992–, hasta alcanzar \$ 1,35 cada 100 km. en agosto de 1994.²²

El ajuste variable, por su lado, debía sumarse al anterior y sería aplicable desde 1992, todos los 1° de agosto, hasta terminar la concesión, sobre la base de la tasa del mercado interbancario de Londres –LIBO–, disminuida en un 20%.

Estas nuevas modificaciones en los mecanismos de indexación tarifaria estaban en plena contravención con lo dispuesto en la Ley de Convertibilidad, que prohibía cualquier tipo de indexación. En este sentido, resulta por demás paradójico lo establecido en la cláusula 5.2. de la reformulación de los contratos aprobada por el Decreto N° 1.817/92 donde se señala que “*Durante la vigencia de las normas que disponen la convertibilidad de la moneda argentina..., las tarifas... se incrementarán anualmente a partir del 1° de agosto de cada año... mediante la aplicación de la tasa que rija... en el mercado interbancario de Londres, correspondiente a la definición de la tasa activa London Interbank Offered Rate (Libor)*” (énfasis propio).

Asimismo, y como parte del proceso de renegociación, el decreto mencionado dejó sin efecto el régimen oneroso de las concesiones y el Estado eximió a las empresas concesionarias del pago del canon estipulado. Al respecto, y más allá del perjuicio fiscal ocasionado, debe tenerse en cuenta que la adjudicación de las concesiones se determinó, casi exclusivamente, sobre la base de los mayores cánones ofertados por las distintas empresas. Tal afectación de las arcas fiscales se vio agudizada frente al compromiso estatal de otorgar a las empresas compensaciones indemnizatorias por un monto superior a los u\$/\$ 64 millones anuales con el fin de no alterar la “ecuación económico-financiera” original de los contratos. Esa ecuación había sido formulada en el bienio 1989/90, caracterizado por un proceso hiperinflacionario inscripto en un contexto de importante inestabilidad macroeconómica, donde la tasa de riesgo para cualquier tipo de inversión era muy superior a la predominante a partir de la vigencia del Plan de Convertibilidad. No obstante, en pos del “mantenimiento de la seguridad jurídica”, los criterios iniciales de esta ecuación –y, por lo tanto, los potenciales márgenes de ganancia de las empresas, con el consecuente nulo riesgo empresario– se vieron inalterados.²³

El monto de las compensaciones indemnizatorias provenía, a su vez, del presupuesto asignado a la DNV, por lo que se limitaba al mismo tiempo el margen de acción de este organismo, que ya se había visto seriamente perjudicado con una menor percepción de ingresos al no participar desde 1990 en la distribución del impuesto a los combustibles; deteriorando aún más el resto de la red vial por falta de recursos.²⁴

Un rasgo característico de esta primera renegociación fue el desordenado contexto normativo de las medidas a llevar a cabo en el sector, evidenciando el alto grado de improvisación en las políticas y el poder de *lobbying* de las concesionarias. Así, el ajuste tarifario que debía aplicarse a partir del año 1993 –mes de agosto– fue en principio suspendido (Resolución de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones –en adelante SOPyC– N° 68/93), pero luego autorizado (Resolución SOPyC N° 289/93) para el mes de noviembre del mismo año. El argumento de mayor peso para justificar inicialmente la anulación del aumento –de aproximadamente un 10%–, fue

²² Los corredores N° 5 y 8 obtendrían, excepcionalmente, un cuarto ajuste escalonado en el mismo mes del año 1995.

²³ Para más información sobre la ecuación económico-financiera original de los concesionarios, consultar el Anexo N° 2.

²⁴ Ver al respecto el Anexo N° 3.

que durante el último año de la concesión se había registrado un incremento en la cantidad de vehículos circulantes por las rutas (alrededor del 15%), provocando ganancias mayores a las previstas. Paradójicamente, la argumentación de la posterior autorización del mismo también estuvo vinculada al aumento de tránsito observado y a la consiguiente necesidad de construir nuevas obras.²⁵

Asimismo, se establecieron subsidios adicionales a fin de resarcir a los concesionarios por los ingresos no percibidos durante la postergación –entre el 1° de agosto y el 31 de octubre de 1993– del incremento tarifario que correspondería aplicar a ese período, en caso de que los ingresos obtenidos por el cobro de peaje en el ejercicio 1992-1993 resultaran inferiores a los previstos para los meses involucrados.²⁶

Una clara expresión de las sucesivas marchas y contramarchas oficiales (no ajenas a la presión de *lobbying* empresario) quedó de manifiesto, como fenómeno emblemático, en julio de 1994. En efecto, el día 22 de dicho mes, una vez más, desde el ámbito de la SOPyC se sancionó una resolución por la que se autorizaban las nuevas tarifas de peaje y las respectivas compensaciones indemnizatorias a partir del mes de agosto; acción que fue revocada *una semana después* por una nueva resolución, en este caso del MEyOSP –es decir, con un rango jerárquico superior a la anterior–, donde se determinó que sería una vez más el Estado, mediante una readecuación de las compensaciones indemnizatorias, el que absorbería dichos aumentos con fondos públicos.²⁷

Vale aclarar que, no obstante, estos aumentos tarifarios (se trata de una suba de alrededor del 10,4% –menos de la mitad del 25% que había solicitado la Cámara de Concesionarios Viales el mes anterior–) fueron implementados el año siguiente, es decir, desde agosto de 1995.²⁸

Otro punto a tener en cuenta fue el beneficio extra brindado a las concesionarias a partir del hecho de que las obligaciones que éstas deberían cumplir se vieron alteradas por cuanto se modificaron los plazos establecidos para su concreción y se desplazaron los índices de calidad exigidos en cada caso.²⁹

A partir de esta primera renegociación contractual, el Estado no sólo dejó de percibir ingresos provenientes de los concesionarios –vía canon, en calidad de explotación de un bien público–, sino

²⁵ Otro de los puntos acordados en esta Resolución fue el de redondear “para arriba” las tarifas cuando éstas no terminaran en múltiplos de diez centavos. Ese dinero, que recaudarían para sí los concesionarios sería descontado de los montos de las compensaciones indemnizatorias.

²⁶ Esta compensación adicional finalmente no fue aplicada ya que no se produjo ningún tipo de disminución en los ingresos de los concesionarios.

²⁷ Tras la Resolución de la SOPyC N° 388/94 del 22/7/94; la Resolución MEOySP N° 914/94 del 29 de julio estableció que las tarifas de peaje autorizadas por la resolución de la SOPyC “no serán aplicables a los usuarios de dichos corredores” quienes abonarían el precio de las tarifas vigentes al 31/7/94. El objeto de esta medida era el de “evitar impactos negativos en el proceso de creación, distribución y comercialización de bienes y servicios que se producen y se prestan en el territorio de la nación”. El monto de subsidio se estipuló en unos u\$s 25 millones que se adicionarían a los u\$s 64 millones que ya venían percibiendo los empresarios viales –a lo que se suma, claro está, las respectivas recaudaciones por el cobro de peaje–.

²⁸ Al respecto, el entonces secretario de la SOPyC, William Otrera, explicó que en realidad, el aumento no tenía relación con el pedido de los concesionarios: “se trata de la suba que no se había concretado el año pasado”, y que aún quedaba por debatir la correspondiente a ese año; en un contexto en el que el Estado no había efectivizado el pago del subsidio otorgado (u\$s/\$ 30 millones) a fin de saldar la diferencia por no haberse ajustado las tarifas en el mes de agosto de 1994.

²⁹ A este beneficio se sumó otro, la autorización –establecida en el Decreto N° 1.936/93– de indexar los precios de las construcciones según la variación de diversos costos (de materiales y equipos, mano de obra, o la modificación de las alcúotas impositivas aduaneras). Para que esto se concretara fue de vital importancia la presión de las empresas de la Cámara Argentina de la Construcción, muchas de las cuales, además de participar en los contratos de obras públicas, estaban vinculadas al proceso de explotación por peaje de las rutas nacionales. El argumento principal de estas empresas fue la falta de reconocimiento de los mayores costos que, a raíz de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, les provocaba quebrantos imposibles de afrontar con el bono de consolidación dispuesto a mediados de 1991.

que además estableció que éstos deberían ser resarcidos, a fin de “equilibrar” sus ingresos, alterados por las variaciones en el monto de tarifas. Así, el Estado invirtió su rol y dejó de ser acreedor de las concesionarias para transformarse en su deudor, por cuanto todos los esfuerzos destinados a “mantener inalterable la ecuación económico-financiera” original fueron orientados a cubrir los montos no percibidos por las empresas mediante un incremento de las ya mencionadas compensaciones indemnizatorias, o bien en calidad de “deuda estatal a las empresas”.

De esta manera, quedó claro en qué medida se había desvirtuado el propósito original (expresado en la Ley de Reforma del Estado) de la instalación del sistema de peaje, cuyos fundamentos económicos se basaban en la liberación de fondos públicos anteriormente destinados al mantenimiento de la red vial y que, luego del traspaso del servicio a manos privadas, quedaría a cargo de los usuarios directos mediante el pago de la tarifa de peaje. En el mismo sentido, la función del canon a percibir por el Estado, según lo previsto en los contratos iniciales, sería la de engrosar los fondos públicos que podrían orientarse a aquellas rutas en las que no había sido posible implementar un financiamiento por cobro de peaje debido al escaso caudal de tránsito allí registrado. Sin embargo, con esta primera readecuación los objetivos planteados inicialmente quedaron trancos: mientras que las compensaciones indemnizatorias requerían de nuevos e ingentes fondos públicos para el mantenimiento vial, la supresión del canon a abonar por las empresas descartó la posibilidad de que la concesión contribuyera a incrementar los ingresos fiscales a ser invertidos en las rutas no concesionadas.

Por otra parte, tampoco fue respetada la prohibición a la indexación de precios establecida en la Ley de Convertibilidad, siendo el propio Estado el que, paradójicamente, acordó una nueva fórmula de ajuste, igualmente ilegal y contradictoria en relación con lo que él mismo había fijado unos meses antes. Todos estos factores sentarían un precedente de suma importancia que condicionaría sobremanera los términos en los que se desarrolló la segunda renegociación contractual.

II. 3. 2. La segunda renegociación contractual

En 1995 comenzó un nuevo proceso de renegociación contractual —que se extendería, en casi todos los casos, hasta el año 2001— donde terminó por aceptarse gran parte de los reclamos planteados y las propuestas elevadas por las empresas concesionarias.

Las razones para concretar esta nueva “readecuación” surgieron de la necesidad fiscal de reducir o eliminar —en caso de ser posible—, el pago de las compensaciones indemnizatorias acordadas, que comenzaban a transformarse en un problema cada vez más importante para el Estado. En efecto, el creciente déficit presupuestario complicaba cada vez más la posibilidad de alcanzar el equilibrio fiscal, y —tal como se resalta en el Decreto N° 489/95, por el que se convocó a esta nueva renegociación de los contratos— de financiar el costo de las obras públicas.

A esto se sumó la intensificación de los reclamos sociales en cuanto a la necesidad de realizar nuevas obras no contempladas en las obligaciones contractuales de las empresas, lo que resultaba particularmente imperioso en el caso del Corredor N° 18 debido al importante aumento de tránsito registrado por aquel entonces producto de la intensificación del intercambio comercial con Brasil.

En relación con las nuevas obras, ya la Auditoría General de la Nación había recomendado que “en virtud de que más de la mitad de los corredores exhiben actualmente mayores tránsitos que los previstos”, deben adoptarse “rápidas medidas tendientes a hacer efectivo el compromiso suscrito por las partes, concedente y concesionarios, de acordar un plan de mejoras del nivel de servicio”.³⁰ En la primera renegociación, sin embargo, estas necesidades no fueron contempladas, pero en esta segunda etapa se tuvo en cuenta el aumento en el volumen de tránsito y se exigieron nuevas obras

³⁰ Resolución N° 232-AGN del 30-9-96. También se tuvo en cuenta, a su vez, lo establecido en el Artículo 15 del Contrato y el Artículo 25 del Pliego Técnico Particular.

a realizar según los mayores ingresos obtenidos por los concesionarios (fundamentalmente debido al “*aumento extraordinario del tránsito vehicular y una mayor utilización de los corredores viales por parte del transporte de carga y de pasajeros que unen los distintos países miembros del MERCOSUR*” –énfasis propio³¹).

Así, el Decreto N° 489 de abril de 1995 estableció las características esenciales para el conjunto de los contratos a renegociar, consistentes en: la eliminación de las compensaciones indemnizatorias, el aumento del plazo de concesión, la introducción de nuevas obras en el contrato y el incremento de la tarifa una vez finalizadas dichas obras.³² En cuanto a la quita de las compensaciones indemnizatorias, sería implementado un tratamiento diferencial por corredor (en aquellos donde el subsidio público al ingreso total de los concesionarios no fuera significativo la eliminación sería total, en el resto, sería gradual).

En relación con el aspecto tarifario cabe mencionar que en el mes de agosto de 1995, intentando justificar una reducción del subsidio pagado por el gobierno a las concesionarias,³³ se estableció un aumento de las tarifas básicas en las estaciones de peaje de los corredores viales concesionados de la red vial nacional.

Ahora bien, este segundo proceso integral de renegociación de los contratos se extendió por largos años, quedando sólo concluido el correspondiente al Corredor N° 18, precisamente, el único que, como se señaló, debido al elevado nivel de tránsito registrado durante los primeros años de la concesión, no percibía la compensación indemnizatoria otorgada en la renegociación anterior al resto de los corredores –a pesar de tratarse de la argumentación central para encarar este nuevo proceso de readecuación de los contratos–.³⁴

Así, en septiembre de 1996 se firmó la renegociación del contrato inicial celebrado con Caminos del Río Uruguay S.A., mediante el Decreto N° 1.019. Entre las principales disposiciones adoptadas para este corredor, cabe destacar las siguientes:³⁵

- se ratificó la inexistencia de avales o subsidios, garantías de tránsito mínimo o rentabilidad de la concesión por parte del Estado;
- el concesionario se comprometió a realizar inversiones por \$63 millones para nuevas obras (a cambio de un aumento tarifario del 12% una vez que éstas se hubieran finalizado); se pautó la extensión del plazo de concesión por un período de 15 años adicionales –es decir, a tan sólo 6 años del comienzo de la explotación, se determinó, sin previa licitación, que la concesionaria permanecería en total, más del doble del tiempo transcurrido a cambio de concretar la ejecución de nuevas obras–;

³¹ Efectivamente, el aumento en el volumen de tránsito se registró desde el inicio de las concesiones, sobre todo en los primeros cuatro años, producto de los mayores niveles de actividad económica registrados.

³² Este decreto, que pretendía establecer las bases para introducir nuevas obras de mejora y ampliación en todas las rutas concesionadas, planteaba modos alternativos de repago de la inversión tales como: a) la prórroga del plazo de la concesión vigente; b) un ajuste de las tarifas de peaje vigentes; c) una compensación económica por parte del concedente –lo cual se torna paradójico si se tiene en cuenta que se pretendía aliviar al Estado de las erogaciones con los de concesionarios de los corredores viales nacionales–; d) financiación por contribución de mejoras; e) la incorporación de otras formas idóneas de repago; o f) una combinación de las alternativas anteriores.

³³ En rigor, tal como se ha mencionado previamente, se trata de la finalización del subsidio extra establecido en 1994 a cambio de que las tarifas no fueran indexadas en agosto de dicho año tal como se había pautado.

³⁴ El resto de los corredores, tras la firma de diversas actas acuerdo y resoluciones en las que no se vislumbraron cambios sustanciales –con excepción del Régimen de Subsidio al Transporte vigente desde octubre de 1999–, lograron que finalmente sus reclamos sean contemplados seis años después, a partir de la firma de una serie de decretos que alteraron puntos contractuales de suma trascendencia. (Ver Sección II.6).

³⁵ Esta renegociación mereció, en su momento, severas críticas por parte del propio bloque oficialista de la Cámara de Diputados (el Partido Justicialista). En tal sentido, el dictamen de mayoría de la Comisión Especial para el Análisis de las Concesiones Viales propuso “anular por inequitativa la renegociación del Corredor N° 18, proceder a una nueva licitación y de corresponder, efectuar las denuncias penales pertinentes a los funcionarios intervinientes”.

- se estableció la *dolarización* de las tarifas y la respectiva indexación según los precios minoritarios de los EE.UU. (CPI–All Items), contraviniendo –como ha sido común en casi todos los servicios privatizados–, la expresa prohibición establecida por la Ley de Convertibilidad;³⁶
- las exigencias en cuanto al Índice de Estado fueron reformuladas y separadas en tres períodos, y se incluyó en el contrato de concesión la obligación de que aquellos ingresos que excedieran a los previstos en el plan económico-financiero, deberían ser reinvertidos en obras; y
- finalmente, además de presentarse la previsión de la recaudación para todo el plazo de la concesión, se fijó una garantía de realización de las obligaciones de la concesionaria en u\$s/\$ 10 millones y se establecieron diversas multas según el tipo de incumplimiento de las obligaciones de la concesión, otorgándose como la máxima penalidad prevista la rescisión del contrato de concesión, a decidirse unilateralmente por el Estado en caso de producirse faltas consideradas como “graves”.

Para el resto de los corredores, el intento de concreción de esta segunda renegociación estuvo dado por la suscripción de dos “Actas de Acuerdo”, entre la Secretaría de Obras Públicas y Transporte y las distintas concesionarias de los restantes corredores viales –con excepción del N° 18–.

La primera de ellas fue firmada y aprobada en julio de 1997 –Resolución MEyOSP N° 800–. Allí, se dispuso la suspensión del ajuste correspondiente a agosto de ese mismo año –que, no obstante, se llevaría a cabo en enero de 1998, con un aumento tarifario del 9% en promedio–³⁷ y se establecieron las consiguientes compensaciones indemnizatorias correspondientes al año 1997, siempre con la finalidad de preservar la ecuación económico-financiera original de los concesionarios.

Un año después, en julio de 1998, fueron firmadas y aprobadas –por la Resolución MEyOSP N° 1.089– las segundas actas acuerdo de este proceso que suspendieron el ajuste tarifario que regiría, según los contratos, desde agosto de ese mismo año; al tiempo que ordenaron y diagramaron proceso de renegociación en curso –que se estimaba finalizaría en diciembre de 1998–. Así, se establecieron plazos y condiciones para que: a) los concesionarios realizaran las presentaciones de las readecuaciones contractuales ante la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del MEyOSP; b) el Concedente dicte las pautas para la readecuación del contrato de concesión a fin de que los concesionarios elaboraran una propuesta de solución de mutuo acuerdo; c) el Concesionario se comprometiera a presentar su propuesta ante la SOP; y finalmente, d) el Concedente respondiera a dicha propuesta.

A partir de lo anterior, en septiembre de 1998 fueron entregadas a todos los concesionarios involucrados (mediante la llamada “Acta de Entrega”) las pautas básicas generales para la formulación de propuestas de readecuación, por mutuo acuerdo, para ser aplicadas a todos los contratos de concesión pendientes de resolución, en términos de esta segunda renegociación contractual.³⁸ De todas maneras, este acuerdo fue finalmente vetado por el Parlamento y objetado por la Comisión

³⁶ Al respecto, es interesante señalar que entre septiembre de 1996 y diciembre de 2001, el IPC de los Estados Unidos se incrementó un 12% al tiempo que este mismo índice en Argentina disminuyó un 3%, mientras que el IPIM local lo hizo en un 9%.

³⁷ En su momento, una de las versiones más difundidas sostuvo que los concesionarios viales hubieran preferido que este aumento no se concretara a fin de quedar mejor posicionados para negociar y así poder extender el plazo de concesión por unos años (se puede consultar la nota de Clarín del día 19/12/97). Ante la posibilidad de la suspensión de dicho aumento –que comenzó a regir el 12 de enero–, por 120 días, y que fuera aprobada por la Cámara de Diputados, las concesionarias redoblaron sus demandas y exigieron, en caso de concretarse tal prórroga en el aumento, compensaciones indemnizatorias de \$74.000 diarios. Algunos meses más tarde (en noviembre de ese mismo año), las empresas concesionarias volvieron a proponer una prórroga en los aumentos tarifarios a cambio de una extensión en los plazos de la explotación que, de acuerdo a los contratos, caducarían en octubre de 2003.

³⁸ Allí se establecían, entre otros puntos, nuevos criterios vinculados con: a) las tarifas (se proponían nuevas tarifas básicas desde enero de 1999, en dólares estadounidenses –junto con la eliminación del régimen anual de actualización tarifaria–); b) las compensaciones indemnizatorias; c) las estimaciones de tránsito básico; d) las obras a realizar y sus formas alternativas de financiamiento; y e) la Tasa Interna de Retorno.

Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones –cuyos dictámenes, si bien no son vinculantes, tienen un peso político considerable–.

Es por esto que en los hechos la concreción de esta segunda renegociación quedó separada en dos etapas bien diferenciadas: en la primera de ellas se concretó la renegociación del contrato del Corredor N° 18; mientras que la del resto de los corredores culminó recién a comienzos de 2001.³⁹

Al respecto, el Decreto N° 92, bajo la Administración de De la Rúa, firmado en enero de 2001 pasó a ser un factor constitutivo esencial de esta segunda etapa de renegociación. Allí fueron aprobadas las “Actas Acuerdo de Adecuación de los Contratos de Concesión de Obra Pública” para las mejoras, la ampliación, la remodelación, la conservación, el mantenimiento, la explotación y la administración de la Red Vial Nacional celebradas en noviembre de 2000 entre la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (en adelante, MIVyV) y los concesionarios involucrados. Este decreto pretendía solucionar las suspensiones de los ajustes de compensaciones y tarifas que habían sido previstos en los acuerdos de renegociación contractual sancionados en el Decreto N° 1.817/92, intentando, según se argumentaba, buscar alternativas que permitieran a su vez la ejecución de las nuevas obras acordadas para el período restante de la concesión y que no significaran necesariamente una extensión del plazo de la misma (aunque la posible prórroga estaba condicionada al cumplimiento efectivo del pago total de las compensaciones indemnizatorias al final de la concesión).

De esta manera, se establecieron importantes disposiciones vinculadas con aspectos tarifarios y de compensaciones indemnizatorias, entre las que se destaca, para ambos casos, la eliminación del mecanismo de ajuste vigente –a través de la tasa LIBO– y su reemplazo por otro basado en los índices de precios al consumidor y de costo de la construcción.⁴⁰ En relación con este punto, es válido señalar que la fijación de este nuevo mecanismo de indexación una vez más hacía caso omiso de las explícitas prohibiciones establecidas en la Ley de Convertibilidad. Asimismo, la elección del nuevo índice guardaba estrecha relación con los intereses de las firmas, ya que resultaba altamente funcional al poder económico del oligopolio de la construcción, el mismo que controla buena parte de los consorcios adjudicatarios de las concesiones viales. En este sentido, se trató de un “círculo virtuoso” para las empresas constructoras que, además de ser claves en la determinación del índice de la construcción (se trata de los oligopolios líderes en el sector), lograrían trasladar a tarifas esta variación en los costos a partir de un nuevo mecanismo indexatorio que actuaría como “cláusula gatillo” ante las alteraciones de los mismos. De todas maneras, como manifestación de las “marchas” y “contramarchas” en la regulación tarifaria y, con ello, de las improvisaciones en la materia, este nuevo criterio de ajuste no llegó a llevarse a la práctica.

En cuanto a las tarifas, mediante el decreto de referencia se aprobó el cuadro que se venía aplicando desde noviembre de 2000 y se establecieron rebajas tarifarias (según el mencionado subsidio al transporte) que, en principio, serían absorbidas íntegramente por los concesionarios, a quienes el Estado, a modo de resarcimiento, comenzó a otorgarles considerables –sumas de dinero en calidad de– compensaciones indemnizatorias por un monto aproximado a los u\$s/\$ 500 millones –pagaderos entre noviembre de 2000 y octubre de 2003–. Asimismo, se establecieron ciertas obligaciones referidas a obras adicionales que debían ejecutar los concesionarios; y el Estado reconoció, en algunos corredores, parte de los montos que los mismos deberían invertir hasta el final de la concesión.

Finalmente, a partir de las irregularidades registradas en cuanto al pago de las compensaciones establecidas en el Decreto N° 92/01, en septiembre de 2001 se dictó una resolución –N° 190 de la

³⁹ Al respecto, cabe señalar que en paralelo a este segundo proceso de renegociación, fue aplicado, en octubre de 1999, un *Régimen de Subsidio al Transporte* que alteró de manera significativa el criterio vigente hasta entonces para la fijación de las tarifas y de los subsidios que el Estado otorgaba a las concesionarias. Este último tema será abordado en la próxima sección.

⁴⁰ Este factor de ajuste se aplicaría según se registrara una variación de +/- 5% en este nuevo índice; en el que ponderaría de igual modo al Índice del Costo de la Construcción (ICC, en un 50%) y al Índice de Precios al Consumidor Nivel General (IPC, en el 50% restante).

SOP– que agrupó todos los incumplimientos y reconoció el pago de algo más de u\$/\$ 900 millones en calidad de distintos tipos de subsidios que deberían ser abonados entre septiembre de 2001 y octubre de 2003, es decir hasta el final del período de concesión. De esta manera, se dio por finalizado el segundo proceso de renegociación contractual que había quedado inconcluso desde el año 1995.

De las consideraciones antecedentes, se infiere que el conflictivo y dilatado proceso, sumado a la primera modificación contractual, estableció cambios de suma trascendencia que modificaron la esencia original de los contratos. Ya a partir de la primera readecuación, la aplicación de los respectivos ajustes fue renegociada cada año, en un contexto de importante discrecionalidad, donde la recurrente modificación de los contratos mediante decretos y resoluciones fue jurídicamente viable a partir de lo señalado en el sentido de que las concesiones fueron otorgadas a través de un Decreto y no a partir de la sanción de una ley específica.⁴¹ A partir de allí, se fue erosionando la posibilidad de contar con un mecanismo regular, previsible y parejo para todos los corredores.

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

II. 4. Nuevos criterios tarifarios: la proliferación de subsidios

En directa relación con el punto anterior, es menester mencionar que en el lapso de tiempo comprendido entre el inicio de la renegociación derivada del Decreto N° 489/95 (norma que dio comienzo a la segunda renegociación) y su particular y prolongado proceso de resolución, la regulación pública se concentró casi de manera exclusiva en el plano tarifario. Ello, debido a la implementación –en el año 1999– de una nueva forma de determinar las tarifas finales de los distintos tipos de usuarios y vehículos, materializada a partir de la aplicación de una amplia, discontinua y heterogénea gama de subsidios sobre las mismas, de forma de dar respuesta al cuestionamiento de diversos sectores de la economía frente a los elevados costos del transporte que conllevaban los crecientes niveles de las tarifas de peaje.

En ese marco se fueron sucediendo, hasta mediados de 2001, no menos de veinte Resoluciones ministeriales o de Secretarías de Estado dependientes del PEN que, en síntesis, derivaron en reducciones tarifarias de distinta –variada y desigual– magnitud para los diversos tipos de vehículos, tipo de carga, de transporte de pasajeros, etc.; en muchos casos, disímiles según el corredor vial del que se trate. Como se analizará en detalle en las próximas secciones ello derivó, muy particularmente a partir de 1999, en una significativa reducción en las tarifas medias de peaje que tuvo como onerosa contrapartida oficial el reconocimiento de nuevas “compensaciones indemnizatorias” por parte del Estado para el período comprendido entre noviembre de 2000 y octubre de 2003 (cuando concluirían las actuales concesiones) por un monto próximo a los u\$/\$ 500 millones en un principio –para el período noviembre de 2001 y octubre de 2003–. El mismo fue, posteriormente reestructurado y reestimado en u\$/\$ 900 millones –a pagarse entre septiembre de 2001 y octubre de 2003–.

Efectivamente, a partir del año 1999 y, tal como se ha mencionado, en paralelo al extenso proceso que finalmente dio por concluida la segunda renegociación contractual, comenzó a incorporarse un esquema de subsidios al transporte, a partir del cual se fueron aplicando periódicamente

⁴¹ Esto mismo sucedió con otros sectores privatizados tales como telecomunicaciones, ferrocarriles, agua y saneamiento, etc.

Al respecto ver Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires, 1999.

diferentes tipos de compensaciones indemnizatorias a los concesionarios, que crecientemente fueron distorsionando la “lógica tarifaria” vigente hasta entonces (“paga el que usa”).⁴²

La primera de estas modificaciones se registró en julio de 1999 cuando fue avalado un subsidio al transporte de cargas –que abarataba la tarifa original entre un cuarto y un tercio de su valor– de aquellos camiones (pertenecientes a las categorías 4 y 5) que transportaran mercaderías específicas y cumplieran con determinados requisitos.⁴³

Algunos meses más tarde, los beneficios de esa resolución se hicieron extensivos a todos los camiones y ómnibus, aunque en diferentes proporciones. La Resolución N° 1.250/99 (MEyOSP) estableció en octubre del mismo año, el denominado *Régimen de Subsidio Temporario al Transporte*, a partir del cual se promovía un beneficio tarifario para este tipo de vehículos que se fijaba en la tercera, cuarta o quinta parte de la tarifa, según el tamaño de los mismos (es decir, se establecían dichas proporciones de descuento a los vehículos de las categorías 4, 5 y 6 respectivamente).⁴⁴ Como contrapartida de las reducciones tarifarias, las concesionarias se vieron resarcidas por determinados montos provisorios que el Estado debía pagar a las mismas, generalmente de manera mensual.

Este régimen, que trascendió incluso al cambio de gobierno –evidenciando que la funcionalidad institucional a favor de las firmas y el poder de *lobbying* empresario siguió teniendo un papel predominante–, fue varias veces prorrogado, hasta su finalización en junio de 2001 (aunque los subsidios tarifarios siguieron vigentes, de allí en más, bajo otra modalidad –más adelante se retoma esta cuestión–).

Por otro lado, vale señalar que los vehículos más pequeños (categorías 1, 2 y 3) también gozaron de tarifas subsidiadas en aquellos casos en que las empresas firmaron con el Estado las denominadas “Actas Acuerdo”. Estos beneficios tarifarios –de los que se vieron excluidos los Corredores N° 6, 13, 14, 16 y 18– tuvieron vigencia entre marzo de 2000 y junio de 2001.

Asimismo, en el mes de mayo de 2000 se modificó nuevamente el cuadro tarifario anteriormente determinado y se fijó un descuento para el transporte de cargas de las categorías 5 y 6, del 30% y 25% respectivamente. A esto se sumó la celebración de otras Actas de Acuerdo, exclusivamente para el transporte de cargas, donde se establecieron, entre otras modificaciones, reducciones tributarias y en el precio del gasoil.

Seis meses más tarde –en noviembre de 2000–, además de prorrogarse el régimen de subsidio, se determinó una nueva reducción, esta vez de la mitad del valor de las tarifas del transporte de cargas de las categorías 4, 5 y 6. Para ser beneficiario de esta nueva rebaja (que entró en vigencia desde el mismo día en el que sancionó la resolución que la autorizó –esto es, el 01/11/00–) se introdujo una restricción importante, ya que se tornó imprescindible la presentación de una tarjeta que acreditara la condición de beneficiario del portador –quien debía cumplir, a su vez, con una serie de obligaciones y requisitos⁴⁵–. En este sentido, quienes no cumplieran con las pautas estipu-

⁴² Al respecto, se puede consultar Arza, C., Azpiazu, D. y Pesce, J.: “Evolución de las tarifas de peaje en los corredores viales nacionales. Antecedentes normativos y consideraciones metodológicas”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, marzo 2002, mimeo.

⁴³ Este descuento, establecido mediante la Resolución N° 573/99 del MEyOSP, era válido sólo para aquellos vehículos que, presentando la documentación reglamentaria, pagaran en efectivo y trasladaran alguno de los trece productos agrícolas detallados en la normativa (como maíz, trigo, arroz, etc.).

⁴⁴ Para la determinación de estas rebajas tarifarias fueron importantes los reclamos efectuados por los sectores más afectados desde años atrás. En este sentido, desde fines del año 1997 los productores de cereales del interior del país se venían quejando por el costo del peaje. Según un estudio realizado por la Federación de Acopiadores de Cereales, el impacto del peaje en las retribuciones que percibían los productores era de entre el 0,3% y el 2,4%. Este sector, agrupado en la Federación Agraria Argentina (FAA) y junto a casi una decena de entidades de usuarios, también realizó protestas importantes ante el aumento del peaje establecido para enero de 1998.

⁴⁵ Esto es de acuerdo a lo estipulado en la Resolución Conjunta de la Secretaría de Transporte (en adelante ST) N° 113/00 y SOP N° 117/00 que se sancionó en el mes de septiembre de 2000 –en medio de las prórrogas en los plazos del subsidio al transporte– y que establecía que para ser beneficiado con el descuento, y poder así abonar el monto de

ladas, quedarían al margen de tal beneficio y deberían pagar la tarifa plena. Es por eso que desde el mes de diciembre de ese mismo año se registra una suerte de “aumento” tarifario que no es más que la quita del subsidio a quienes quedaran excluidos de los beneficios.

Como fuera mencionado, a comienzos del 2001 se firmó el Decreto N° 92; pieza clave dentro de la segunda etapa de renegociación para todos los corredores –a excepción del N° 18, que ya había finalizado de manera completa este proceso–. Las disposiciones más importantes establecidas en la norma referida fueron las relacionadas con las tarifas y las compensaciones indemnizatorias; ya que, en el marco del régimen de subsidios, fueron aprobados nuevos cuadros tarifarios, incrementos en las compensaciones, y como se señaló, una distinta (aunque igualmente ilegal en los términos de la Ley de Convertibilidad) nueva manera de indexación en ambos casos (se abandonó el ajuste por medio de la tasa LIBO y se determinó otro mecanismo, vinculado con los índices de precios al consumidor y del costo de la construcción).

Por su parte, el Decreto N° 802 –sancionado en junio de 2001– dio por finalizado el Régimen de Subsidio al Transporte, pero no obstante determinó nuevas disminuciones tarifarias para los vehículos nacionales en todas las rutas del país entre un 30% (autos y camionetas) y un 60% (vehículos pesados, tanto de transporte de carga como de pasajeros –quedando sin efecto el subsidio anterior que tenían los transportistas del 50%–). Asimismo, se creó una tasa sobre el gasoil de \$0,05 por litro y una tasa vial de \$0,75 cada 100 km. Esta última tasa, que pretendía reemplazar en un futuro al tradicional cobro de peaje, se ajustaría sólo ante incrementos en el PBI per cápita⁴⁶ lo cual suponía un nuevo criterio de indexación en reemplazo de la fórmula que combinaba los precios mayoristas y los de la construcción. De todas maneras, la aplicación de la tasa vial nunca se efectivizó, con lo cual estas nuevas actualizaciones tarifarias no tuvieron lugar.

Finalmente, en septiembre de 2001, se produjo una nueva reducción tarifaria para los usuarios de las categorías 4, 5 y 6 que resultarían beneficiarios del descuento comprometido en el “Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo” firmado por el Gobierno Nacional, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversas entidades empresarias del autotransporte de cargas. Se trató de una quita del 30% sobre el valor de la tarifa que ya contaba con el descuento establecido en el Decreto N° 802/01 (que era del 60% para las categorías en cuestión).

En síntesis, al igual que lo ocurrido en el período anterior, se observa que la evolución de las tarifas en esta etapa revela en su interior distintas “estructuras tarifarias”, producto de los ajustes que en este caso aplicaron con un grado mayor de discrecionalidad. Así, puede suceder que para un mismo período varíen las tarifas sólo de algunos de los corredores –de aquellos que hayan firmado las actas correspondientes– y no de otros (por lo que la serie tarifaria se torna aún más irregular).

En el Cuadro N° 3 se delimitan los períodos en los que la tarifa se modificó al menos una vez.⁴⁷ Allí se puede observar, para cada fase temporal, las variaciones que se han dado en las tarifas, en promedio,⁴⁸ para cada tipo de vehículo según lo establecido en la normativa descripta.

la tarifa subsidiada, era necesario cumplir con un trámite demostrando tener “todo en regla” (se debía presentar documentación específica que acreditara el cumplimiento de las obligaciones impositivas, papeles del vehículo, etc.), a fin de que le fuera entregada una tarjeta magnética que acreditara su condición de beneficiario. De la resolución se desprende que debían cumplir con este requisito tanto los transportistas de cargas como los de pasajeros (aunque la mención explícita de cada uno de estos cuadros tarifarios recién surge en resoluciones posteriores del MIyV –N° 5/00 y 64/00–).

⁴⁶ El valor base del PBI por habitante fue calculado en \$ 7.000 por año, estableciendo un tope de incremento de hasta seis veces su valor.

⁴⁷ Esto es así ya que si bien generalmente estas variaciones se dieron por “grupos de categorías” –es decir, variaron alternativamente y de manera conjunta las categorías 4, 5 y 6 por un lado o la 1, 2 y 3 por otro–, también se registró el caso de la modificación de una sola tarifa como fue la suba en la estación Zárate del Corredor N° 18 en mayo del 2001.

⁴⁸ Vale aclarar que en este caso se trata de variaciones absolutas, es decir, sin ponderar por el tránsito correspondiente al mismo período.

Cabe acotar que las variaciones de tales ajustes están relacionadas con el período inmediatamente anterior.⁴⁹

De la información de dicho cuadro y de las consideraciones precedentes se desprende que a partir de la entrada en vigencia del Régimen de Subsidio al Transporte, paulatinamente fue mutando el modo de clasificación de tarifas por tipo de vehículo que había regido hasta ese momento según el sistema “paga el que usa”. En otras palabras, se modificó el criterio rector mediante el cual se abonaban tarifas diferenciales según la categoría del vehículo; y, en contraposición con ello, se observó un cambio en la cantidad de tarifas básicas –“los coeficientes”– que debía abonar cada vehículo de acuerdo a su categoría,⁵⁰ alterando la lógica del esquema precedente.

La contraparte de estas modificaciones tarifarias fue la aplicación de crecientes compensaciones indemnizatorias que favorecieron 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, lo cual acentuó aún más las distorsiones introducidas en el sistema de tarifas por peaje, erosionando sus principios más fundamentales. Al respecto, cabe resaltar que en el período comprendido entre noviembre de 1990 (inicio de las concesiones) y octubre de 2001, los ingresos por concepto de peaje de los 18 corredores ascendieron a u\$/\\$ 2,57 miles de millones, al tiempo que los percibidos en concepto de “compensaciones indemnizatorias” fueron de u\$/\\$ 1,07 miles de millones, es decir, han constituido más de la tercera parte del ingreso total de las concesionarias. El tema de las compensaciones indemnizatorias es desarrollado en la sección II.6.

II. 5. La evolución de las tarifas y de los precios relativos

En la sección precedente se ha señalado la importancia fundamental de la implementación del *Régimen de Subsidio al Transporte* en octubre de 1999 que alteró de manera significativa el criterio vigente hasta entonces para la fijación de las tarifas (condicionando, a su vez, el marco en el que se desarrolló el segundo proceso renegociador). Dicho régimen estableció reducciones tarifarias que beneficiaban de manera particular –aunque no exclusiva– al tránsito pesado (camiones, camionetas grandes, etc.). La diferencia resultante entre el monto percibido por las concesionarias –menor al establecido en la tarifa plena– y el que deberían percibir de no existir tal descuento, ha sido –y continúa siendo– resarcida en todos los casos por el Estado Nacional a partir del pago de las compensaciones indemnizatorias.

Con el objetivo de analizar la evolución de la tarifa media de peaje del conjunto de los corredores viales nacionales, y atento a las discontinuidades que impuso la implementación del mencionado régimen de subsidios, se delimitaron dos subperíodos claramente diferenciados en consonancia con esas mutaciones en los propios criterios tarifarios. El primero de ellos abarca la etapa que comprende desde –prácticamente⁵¹– el inicio de la concesión hasta la aplicación del nuevo esquema tarifario en el que los subsidios pasaron a asumir un papel protagónico (es decir,

⁴⁹ De todas maneras, hay que tener en cuenta que no todos los corredores modificaron sus tarifas en cada uno de estos períodos. Deben recibir particular atención los Corredores N° 6, 13, 14, 16 y 18 (y el N° 29 que no se tiene en cuenta en este trabajo) que no adhirieron a la reducción de marzo de 2000 para las categorías 1, 2 y 3 ni a las de mayo de 2000 para las categorías 5 y 6. Sí adhirieron, en cambio, a la modificación de julio de 1999 (que no está considerada en este análisis por su escasa relevancia); a la de noviembre de 2000 (categorías 4, 5 y 6 de cargas) y a las de diciembre de 2000 (suba de tarifas) para las categorías 4, 5 y 6 sin descuento. Asimismo, cabe mencionar que solamente en la estación Zárate del corredor N° 18 (cuyo contrato es distinto del resto de los corredores) se registra en mayo de 2001 el aumento tarifario de alrededor del 19% que refleja el cuadro.

⁵⁰ Así por ejemplo, producto de los reiterados descuentos, un camión de carga del mayor tamaño (perteneciente a la categoría 6) abonaba en noviembre de 2000 una tarifa un 50% menor a la de septiembre de 1999. Esto hace que la cantidad de tarifas básicas que debía abonar fuera en ese caso de 2,5 y no de 5 como estaba fijado inicialmente.

⁵¹ Se adopta como inicio de este primer período el día 1° de abril por dos razones. En primer lugar, por cuanto con anterioridad a dicha fecha, sólo seis corredores habían instalado la totalidad de los puestos de peaje previstos que,

Cuadro N° 3**Reducciones y subsidios tarifarios. Variación tarifaria promedio. Período octubre 1999-julio 2002**

(en porcentajes)

Período	Norma legal	Tipo vehículo	Variación Promedio ⁽¹⁾
Octubre 1999-febrero 2000	Res. MEyOSP N° 1.250/99	Categorías 1, 2 y 3 ⁽²⁾	-1,3
		Categoría 4	-34,2
		Categoría 5	-26,0
		Categoría 6	-21,1
Marzo-abril 2000	Acuerdos de Cooperación Res. MIyV N° 91/00	Categoría 1	-5,4
		Categoría 2	-5,4
		Categoría 3	-5,4
Mayo-octubre 2000	Res. Conj. MEyOSP y MIyV N° 118/00 y 343/00	Categoría 5	-4,5
		Categoría 6	-4,3
Noviembre 2000	Res. MIyV N° 5/00; Res. MIyV N° 342/00; y Res Conj. ST N° 113/00 y SOP N° 117/00	Categoría 4 (carga) ⁽³⁾	-24,5
		Categoría 5 (carga) ⁽³⁾	-30,2
		Categoría 6 (carga) ⁽³⁾	-34,7
Diciembre 2000-abril 2001	Res. MIyV N° 64/00 y la Res. Conj. ST N° 113/00 y SOP N° 117/00	Categoría 4 (no beneficiarios) ⁽⁴⁾	41,9
		Categoría 5 (no beneficiarios) ⁽⁴⁾	31,6
		Categoría 6 (no beneficiarios) ⁽⁴⁾	23,6
Mayo-junio 2001	Res. SOP N° 50/01	Categoría 1 ⁽⁵⁾	0,8
		Resto de las categorías ⁽⁵⁾	0,7
Julio 2001	Decreto N° 802/01 y Res. SOP N° 110/01	Categoría 1	-29,7
		Categoría 2	-29,3
		Categoría 3	-60,5
		Categoría 4	-59,5
		Categoría 5	-59,5
Agosto 2001	Decreto N° 802/01 y Res. SOP N° 50/01 ⁽⁶⁾	Categoría 1	2,08
		Categoría 2	0,07
		Resto de las categorías	0,01
Septiembre 2001-julio 2002	Resolución MIyV N° 304/01	Categorías 4, 5 y 6 de Cargas	-33,0

⁽¹⁾ Variación no ponderada. Las variaciones se calcularon en relación con el período inmediatamente anterior.

⁽²⁾ Producto de la reducción tarifaria en los Corredores N° 13 y 18 únicamente.

⁽³⁾ Sólo transportistas de carga que puedan presentar sus papeles en regla (transportistas “en blanco”).

⁽⁴⁾ El incremento tarifario corresponde a la quita del subsidio para todos aquellos transportistas de cargas y de pasajeros que no cumplan con las regulaciones mencionadas en la nota (3). El valor de la tarifa de peaje para estos vehículos se retrotrae (prácticamente en todos los casos) al vigente en julio de 1999, antes de la aplicación de los subsidios al transporte.

⁽⁵⁾ Esta variación promedio surge de incrementos tarifarios de entre el 21% y el 23% en el Corredor N° 18 únicamente. Asimismo, en ese mismo Corredor, se produjo una reducción del 2,5% en la tarifa de la categoría 6 (transportistas de cargas beneficiarios del subsidio) que no se incluye dado que por su escasa magnitud no afecta el valor promedio de la tarifa correspondiente a esa categoría de vehículo.

⁽⁶⁾ Varían las estaciones Colonia Elía, Yerúa y Piedritas. En este caso se consideró la variación total de la estructura. La variación de la tarifa promedio para el Corredor N° 18 fue de 14,1%.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

desde abril de 1991 hasta septiembre de 1999), mientras que el segundo analiza la evolución tarifaria desde la entrada en vigencia de los nuevos criterios de fijación de las tarifas finales de peaje y la proliferación de compensaciones indemnizatorias para los concesionarios (octubre 1999-diciembre 2001⁵²).

Antes de comenzar con el análisis de la evolución de las tarifas a lo largo del período en cuestión resulta necesario introducir una breve aclaración de tipo metodológico y precisar algunos conceptos esenciales para una adecuada interpretación de los resultados obtenidos. En este sentido, se denominará *tarifa media* cada 100 km. a la suma de los valores fijados para todas las estaciones de peaje pertenecientes a cada uno de los corredores, en relación con su respectiva extensión en km.

Ahora bien, a fin de contar con un indicador representativo de la dinámica tarifaria, se debe tener presente, adicionalmente, el tipo de vehículo pasante por cada estación de peaje y el respectivo volumen de tránsito. En este sentido, es clave la noción de “*Unidad de Tránsito Equivalente*” (UTEq) que, tal como se ha mencionado, surge de la necesidad de establecer una medida homogénea del volumen de tránsito, que incluya a los distintos tipos de vehículos.⁵³ Dicha medida se calcula multiplicando la cantidad de vehículos pasantes de cada categoría por un coeficiente (que representa el número de “tarifas básicas” que debe abonar cada tipo de vehículo), según el criterio reflejado en el Cuadro N° 2.

Este mecanismo de fijación de las tarifas de peaje según tipo de vehículo ha sido el criterio rector para establecer la división entre los períodos temporales diferenciados en los apartados II.5.1 y II.5.2, por cuanto la lógica de determinación tarifaria original se ha visto desvirtuada a partir de la implementación de los distintos subsidios estatales o rebajas tarifarias.

II. 5. 1. Período abril de 1991-septiembre de 1999: “Paga el que usa”

De esta manera, para el primero de tales períodos y con el objetivo de contar con un indicador de la evolución de la tarifa media del sector, se calculó un promedio ponderado de las tarifas de peaje de cada uno de los corredores viales concesionados, contemplando el volumen de tránsito en cada caso –en tanto se trata de una variable que no es uniforme en el tiempo, ni por corredor–. Así, a fin de lograr una tarifa promedio representativa del costo del peaje en los corredores viales, el volumen de tránsito considerado es el correspondiente al registrado en el marco de la respectiva “estructura tarifaria”; entendiendo por “estructuras tarifarias” a aquellas que resultan homogéneas en cuanto a su delimitación temporal según las variaciones que pudieran haberse registrado en la tarifa de peaje de alguna/s de la/s estación/es de peaje de los distintos corredores.

Tomando como punto de partida la *tarifa media* o base de alrededor de \$1 por cada 100 Km. establecida en abril de 1991, se intentaron reflejar las “estructuras tarifarias” para este período, estableciéndose una subdivisión de seis subperíodos que cronológicamente ponen de manifiesto los cambios operados según los ajustes en las tarifas de los corredores.

Así, por ejemplo, la primera de las estructuras tarifarias homogéneas mencionadas (en tanto los valores de las tarifas de peaje no registraron modificación alguna) es la que queda delimitada para el período abril 1991-julio 1992, en tanto en agosto de 1992 se efectivizó el primer ajuste tarifario derivado de lo dispuesto en el Decreto N° 1.817/92.

Como se desprende del Cuadro N° 4 los cortes temporales que se registraron a partir de los incrementos tarifarios (producto de los consiguientes ajustes periódicos) fueron ligeramente

para el conjunto del sistema, apenas superaban la mitad del total de las estaciones de percepción de la tarifa. En segundo lugar, por su contemporaneidad con el lanzamiento del Plan de Convertibilidad.

⁵² Como se analizará más adelante (ver Sección II.10), a partir de enero de 2002, las tarifas quedaron congeladas en el marco del proceso de renegociación de los contratos dispuesto por la Ley de Emergencia Económica N° 25.561.

⁵³ La diferencia tarifaria entre los distintos tipos de vehículos se establece en función del número de ejes de los mismos, lo que se supone representa el indicador más acertado del diferencial de peso entre las distintas categorías y, por ende, de la incidencia relativa del paso de cada tipo de vehículo en el desgaste de las rutas concesionadas.

discontinuos, en tanto a pesar de lo acordado en la primera renegociación (debían aplicarse en el mes de agosto de cada año), se verificaron reiteradas postergaciones que hicieron que su implementación efectiva se realizara meses después de lo estipulado originalmente. Esto provocó que los ajustes se produjeran en períodos dispares, oscilantes entre los nueve y los veintiún meses.

En cuanto al valor de la tarifa media del sector, cabe mencionar que la misma se incrementó, entre abril de 1991 y septiembre de 1999, un 69,7%, lo que representa una tasa anual acumulativa cercana al 7%. Los incrementos tarifarios son variables –aunque todos ellos con sesgo alcista– marcando una tasa de aumento que va desde el 33% en el caso del Corredor N° 8⁵⁴ hasta un 99% en el caso del Corredor N° 13, sobresaliendo además los Corredores N° 18 y N° 20 con aumentos del 87% y 89%, respectivamente.

Cuadro N° 4

Evolución de las tarifas de peaje según corredores. Período abril 1991-septiembre 1999

(en pesos cada 100 km. por UTEQ)

Corredor	Ruta N°	Abr '91-Jul '92	Ago '92-Oct '93	Nov '93-Jul '95	Ago '95-Ago '96	Sep. '96-Dic '97	Ene '98-Sep. '99
1	3 y 252	1,01	1,11	1,26	1,40	1,53	1,65
2	205	0,98	1,08	1,25	1,35	1,48	1,65
3	7	1,12	1,20	1,34	1,48	1,60	1,73
4	8 y 193	1,00	1,06	1,18	1,26	1,36	1,49
5	7	1,00	1,09	1,24	1,40	1,54	1,66
6	188	1,00	1,11	1,27	1,42	1,56	1,73
7	9 y A-012	1,65	1,86	2,11	2,31	2,48	2,72
8	A-009 y 11	1,01	0,87	0,91	0,97	1,05	1,15
9	33	1,03	1,03	1,29	1,37	1,55	1,63
10	9	0,99	1,08	1,20	1,32	1,56	1,68
11	34	-	1,19	1,23	1,34	1,47	1,60
12	9 y 34	1,20	1,20	1,31	1,37	1,52	1,66
13	16 y 12	0,99	1,12	1,36	1,54	1,80	1,98
14	19	1,14	1,14	1,28	1,28	1,43	1,57
16	226	1,01	1,09	1,24	1,36	1,46	1,63
17	5	1,02	1,07	1,24	1,45	1,56	1,72
18	12; 193; 14; 117; 135 y A-015	1,00	1,29	1,59	1,76	1,76	1,88
20	A-005; 36 y 38	1,15	1,36	1,62	1,81	2,01	2,17
Promedio (2)		1,09	1,23	1,40	1,54	1,70	1,85

⁽¹⁾ En el primer período no se incluye el corredor 11 por imprecisiones en la información.

⁽²⁾ Promedio ponderado por volumen de tránsito.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES

⁵⁴ Es necesario aclarar que este cálculo es en relación con el último de los períodos considerados respecto de la segunda estructura tarifaria (agosto 1992-octubre 1993), ya que por imprecisiones en la información no se pudieron obtener datos confiables para la primera estructura tarifaria.

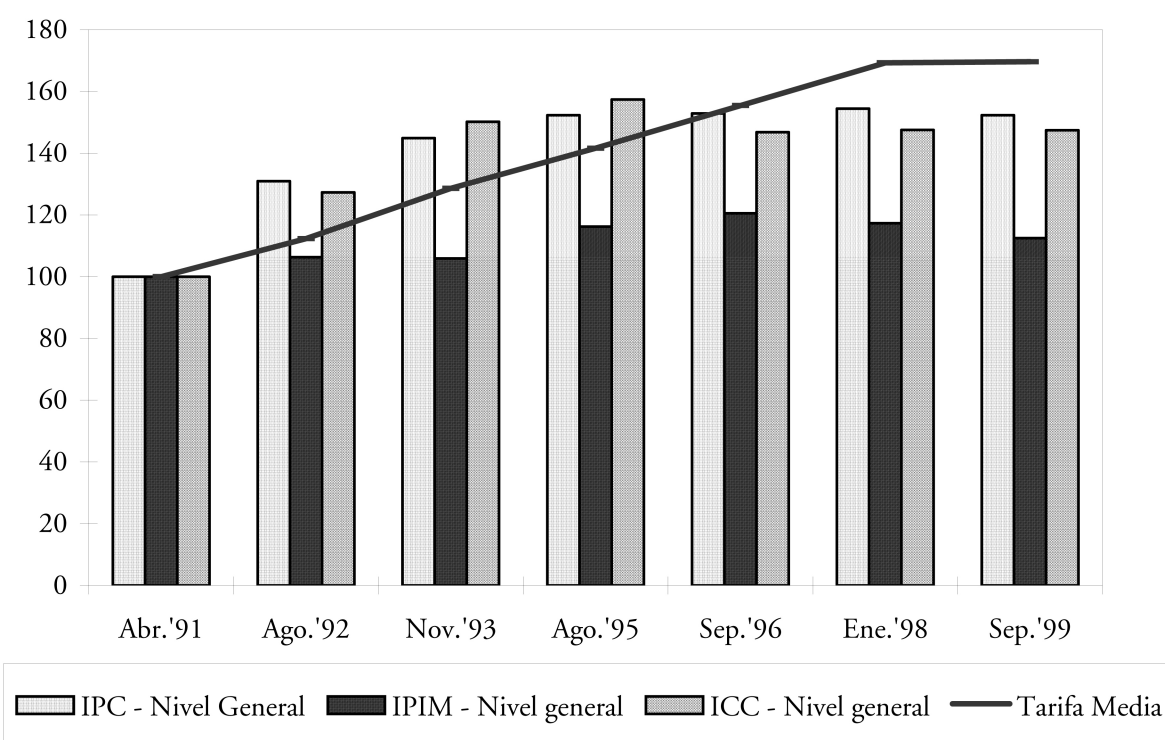
Para tener una visión más acabada del impacto del alza tarifaria en un contexto macroeconómico que mantenía cierta estabilidad de precios anclada en la Convertibilidad, en el Gráfico N° 1 se contrasta la evolución comparada de la tarifa media de peaje con tres índices claves en el análisis de la economía local: el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) y el Índice del Costo de la Construcción (ICC). El primero de ellos (IPC), resulta de utilidad para poder evaluar la evolución real de las tarifas para los usuarios finales; con el segundo (IPIM) se intenta constatar la evolución real del peaje en aquellos sectores en los cuales el costo del peaje representa un factor (importante en mayor o menor grado) de sus costos; y, finalmente, a partir del ICC se podrá observar la situación en la que se encuentran las empresas concesionarias, relacionando uno de los componentes fundamentales de sus costos con su fuente principal de ingresos –esto es, la evolución de la tarifa de peaje–.

Gráfico N° 1

Relación entre las tarifas medias y los diferentes Índices de precios

Período abril 1991-septiembre 1999

(Abril 1991=100)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

De la información proporcionada por este gráfico se desprende que las tarifas de peaje crecieron durante el período bajo análisis a un ritmo mayor que los precios más representativos de la economía local. Gran parte de la justificación de la brecha entre la tarifa media de peaje y el resto de los índices de precios –que se hace más acentuada hacia el final del período, producto de la deflación imperante– se encuentra en los sucesivos ajustes tarifarios que sufrió la tarifa de peaje de acuerdo a parámetros ajenos a la economía doméstica.

En este sentido se observa que al comparar la evolución de las tarifas de peaje con el IPC (el cual se incrementó un 52,3%), se observa que la brecha alcanza un 11,4% hacia el final del período (septiembre de 1999). La evolución relativa de la tarifa de peaje también fue superior respecto de

aquellos rubros del IPC vinculados a los costos del transporte (precios de los automóviles, combustibles, etc.⁵⁵).

Por otro lado, el gráfico denota que ante un aumento del 69,7% de la tarifa media del peaje, el IPIM aumentó un 12,5%, obteniéndose como resultado un aumento en términos reales de la tarifa del 50,8%. Esto representa en los hechos un aumento de las tarifas de más de la mitad del valor original para los sectores productores de bienes, quienes presionan fuertemente por una rebaja tarifaria a fin de controlar su estructura de costos;⁵⁶ presiones que, como se analizó, no han sido ajenas a la modificación de los criterios de tarificación a partir de octubre de 1999.

Finalmente, de mencionar el Índice del Costo de la Construcción (ICC), se observa que a partir de los primeros ajustes tarifarios –hasta agosto de 1995 inclusive– las tarifas presentaron retrasos frente a los incrementos medios de los costos de la construcción. Esta situación, no obstante, se revirtió en los últimos subperíodos –desde septiembre de 1996 y, con mayor fuerza, desde enero de 1998– hasta culminar con una diferencia tarifaria algo superior al 15% en septiembre de 1999. Ello supone, *ceteris paribus*, que habrían aumentado los márgenes de rentabilidad de las empresas involucradas, ya que la tarifa media –fuente principal de ingresos de las concesionarias– se ubicó por encima de los costos de construcción y mantenimiento de las obras de las empresas concesionarias.

II.5.2. Evolución de las tarifas según los nuevos criterios (período octubre 1999–diciembre 2001)

Como fuera mencionado, el criterio rector que determinó el tratamiento diferencial en el estudio de los dos grandes períodos (que cabe reconocer entre abril de 1991 y diciembre de 2001) fue la forma de fijar las tarifas por tipo de vehículo, ya que en la segunda etapa, se alteró el esquema tarifario vigente hasta entonces. Así, el criterio de fijación de tarifas por tipo de vehículo –mediante el cual se pagarían tarifas crecientemente proporcionales según la categoría en cuestión–, analizado en el apartado anterior, sufrió serias alteraciones⁵⁷ con la puesta en práctica del Régimen de Subsidio al Transporte, que marcó el comienzo de la implementación de subsidios para el “transporte pesado”, y creó un contexto a partir del cual se establecieron reducciones tarifarias de muy diversas características, tal como se ha detallado en la Sección II.4.⁵⁸

Por otro lado, como se señaló, debe destacarse que el Decreto N° 802/01, a pesar de haber dado por finalizado el Régimen de Subsidio al Transporte, determinó nuevas disminuciones tarifarias para los vehículos nacionales⁵⁹ en todas las rutas del país entre un 30% (autos y camione-

⁵⁵ Así, ante un aumento en la tarifa de casi el 70%, los combustibles y lubricantes lo hicieron en un 43%, los costos de funcionamiento y mantenimiento del vehículo en un 31%, y el precio medio del automóvil apenas un 6%.

⁵⁶ La manifiesta oposición por parte de estos sectores a la alza en la tarifa del peaje se vio reflejada a partir de la presión por gran parte de las Cámaras de empresarios del transporte (fundamentalmente de cargas, pero también de pasajeros) y de las gremiales empresarias. Al respecto, ver las Resoluciones MIyV N° 341/00 y 342/00.

⁵⁷ Básicamente, lo que se observó fue un cambio en la cantidad de tarifas básicas –“los coeficientes”– que debía abonar cada vehículo de acuerdo a su categoría. Así, por ejemplo, producto de los reiterados descuentos, un camión de carga del mayor tamaño (perteneciente a la categoría 6) abonaba en noviembre de 2000 una tarifa un 50% menor a la de septiembre de 1999. Esto hace que la cantidad de tarifas básicas que debía abonar fuera en ese caso de 2,5 y no de 5 como estaba estipulado inicialmente.

⁵⁸ La extensión de este subsidio fue autorizada por un número considerado de Resoluciones del MIyV (las N° 2/99, 5/00, 64/00, 91/00, 182/00, 216/00, 255/0, 3/01 y 307/01) que generalmente prorrogaron de manera regular los plazos de los beneficios establecidos en la Resolución MEyOSP N° 1.250/99 a vez que establecieron los montos provisorios que el Estado debería pagar a los concesionarios mediante créditos presupuestarios del MIyV.

⁵⁹ Estos nuevos cuadros tarifarios surgen de las reducciones acordadas a partir de la sanción del Decreto N° 92/2001 y de las Resoluciones de la SOP N° 110/01 y N° 50/2001 –para el Corredor N° 18–. Los vehículos extranjeros y

tas) y un 60% (vehículos pesados, tanto de transporte de carga como de pasajeros —quedando sin efecto el subsidio anterior que tenían los transportistas del 50%—). Este decreto también creó una tasa sobre el gasoil de \$0,05 por litro⁶⁰ y una tasa vial de \$0,75 cada 100 km. (que pretendía reemplazar en un futuro al tradicional cobro de peaje y se ajustaría sólo ante incrementos en el PBI per cápita) lo cual suponía un nuevo criterio de indexación en reemplazo de la fórmula que combinaba los precios mayoristas y los de la construcción. En ese marco, a partir de noviembre de 2003, cuando concluyan —en principio— las actuales concesiones de los corredores nacionales (con la excepción de la del N° 18), se licitarían las rutas concesionadas, pero bajo una modalidad diferente a la que rigió durante toda la década de los noventa (los concesionarios privados serían los responsables de realizar las obras y del mantenimiento de las rutas pero no de la percepción de la correspondiente tasa vial⁶¹).

Asimismo, es pertinente señalar que el Corredor N° 18 —el único que gozaba de tarifas dolarizadas y que posee un contrato de concesión distinto de los restantes— sufrió dos modificaciones tarifarias “extras”. Así, en el mes de mayo de 2001 se redujo la tarifa de peaje de la estación Zárate; mientras que el resto de las estaciones modificó sus tarifas en agosto —cuando ya regían los cuadros tarifarios establecidos por el Decreto N° 802/01—. ⁶²

En síntesis, y según se desprende también de lo señalado en la Sección II.4, al igual que lo ocurrido en el período anterior, en este caso se observa que la evolución de las tarifas denota en su interior distintas “estructuras tarifarias” producto de los ajustes que en este caso se aplicaron con un grado mayor de discrecionalidad. Así, puede suceder que para un mismo período, varíen las tarifas en sólo algunos de los corredores —de aquellos que hayan firmado las actas correspondientes— y no de otros, con lo cual la serie tarifaria se vuelve aún más irregular.

Finalmente, se debe señalar que como consecuencia del criterio dispar con que fueron aplicadas las reducciones tarifarias —según las categorías de vehículos y los corredores involucrados— a lo largo de todo el período, ha sido necesaria la aplicación de una nueva modalidad en la metodología para calcular la *tarifa media ponderada*, ya que se vieron alteradas las relaciones, vigentes hasta ese entonces, entre la cantidad de tarifas básicas a abonar y el tipo de vehículo de cada categoría (en cuanto a la metodología aplicada, ver el Anexo N° 4).

A partir de la información proporcionada por el Cuadro N° 5 se puede observar que tanto la tarifa fijada para cada uno de los corredores, como la tarifa promedio resultante han variado de manera significativa como consecuencia de las modificaciones implementadas por la respectiva normativa en los períodos delimitados y también por las variaciones en el tránsito para cada una de estas estructuras.

aquellos que no cumplieran con los requisitos para obtener la rebaja, debían pagar las tarifas vigentes de peaje antes del descuento. Esto ocasionó la existencia de tarifas diferenciales para todas las categorías (con y sin descuento en cada caso), aunque en el caso de las categorías 1, 2 y 3 apenas entre el 1% y el 3% abonaba tarifa plena (es decir, sin el descuento establecido en las mencionadas resoluciones), mientras que esta diferencia era más notable en el resto de las categorías (donde quedan de manifiesto picos de hasta un 20% del tránsito que abona tarifa plena.

⁶⁰ Posteriormente, se cambió el cálculo del valor de la tasa sobre el gasoil y se pasó de un monto fijo por litro (\$0,05) a un porcentaje (18,5%) sobre el precio sin impuesto de cada litro (Decreto N° 652/2002).

⁶¹ La tasa vial sería percibida por una empresa independiente de la concesionaria que transferiría los fondos recaudados al Fideicomiso (el Banco Nación) el que, a su vez, reasignaría tales recursos entre los concesionarios en función del respectivo tránsito vehicular, una vez concluidas las obras.

⁶² Por último, vale aclarar que en septiembre de 2001 se aprobó para este mismo corredor —y a fin de mantener el equilibrio de la ecuación económico financiera del contrato—, la “Primera Adecuación del Acta Acuerdo de Reformulación del Contrato de Concesión” mediante la cual se pautaron los montos estimados —a calcularse según el volumen de tránsito— que se le otorgarían a las concesionarias: más de u\$s 5,7 millones entre noviembre de 2001 y julio de 2002. Asimismo, se planteó la devolución a la concesionaria de más de u\$s 4,5 millones al final de la concesión; la eliminación de la indexación por CPI para los años 2001, 2002 y 2003; y se declararon cumplidas las obligaciones de inversión, los gastos de conservación de rutina y los gastos de explotación a cargo de la concesionaria hasta el año 10 de la concesión.

Cuadro N° 5

Evolución de las tarifas de peaje según corredores. Período septiembre 1999-diciembre 2001

(en pesos y porcentajes, cada 100 km. por UTEQ)

Corredor	Ene 98 Sep 99	Oct 99 Feb 00	Mar 00 Abr '00	May 00 Oct '00	Nov 00	Dic 00 Abr 01	May 00 Jun 01	Jul 01	Ago 01	Sep 01 Dic 01
1	1,65	1,39	1,33	1,29	1,24	1,33	1,34	0,79	0,79	0,72
2	1,65	1,44	1,37	1,35	1,32	1,38	1,37	0,88	0,89	0,83
3	1,73	1,39	1,35	1,30	1,18	1,26	1,25	0,78	0,86	0,72
4	1,49	1,27	1,21	1,18	1,12	1,20	1,19	0,74	0,76	0,65
5	1,66	1,45	1,38	1,34	1,29	1,34	1,39	0,88	0,88	0,81
6	1,73	1,53	1,48	1,50	1,48	1,60	1,55	0,94	0,97	0,89
7	2,72	2,33	2,23	2,16	2,05	2,21	2,22	1,34	1,34	1,20
8	1,15	0,97	0,93	0,90	0,85	0,91	0,93	0,56	0,37	0,37
9	1,63	1,44	1,32	1,31	1,28	1,34	1,30	0,82	0,80	0,76
10	1,68	1,44	1,37	1,34	1,28	1,37	1,35	0,83	0,83	0,74
11	1,60	1,29	1,25	1,19	1,11	1,19	1,16	0,69	0,69	0,57
12	1,66	1,39	1,34	1,30	1,23	1,32	1,29	0,80	0,80	0,71
13	1,98	1,66	1,66	1,65	1,61	1,63	1,68	1,11	1,15	1,09
14	1,57	1,37	1,37	1,36	1,26	1,02	1,13	0,90	0,92	0,84
16	1,63	1,44	1,44	1,44	1,31	1,54	1,47	0,94	0,95	0,91
17	1,72	1,53	1,44	1,41	1,36	1,42	1,45	0,92	0,93	0,84
18	1,88	1,52	1,50	1,59	1,39	1,58	1,65	1,03	1,24	1,10
20	2,17	2,02	1,88	1,86	1,82	1,87	1,47	1,29	1,29	1,25
Promedio ⁽¹⁾	1,85	1,57	1,51	1,50	1,42	1,91	1,51	0,97	0,98	0,89
Variación respecto ene 98-sep 99		-14,9%	-18,2%	-18,9%	-23,2%	3,2%	-18,4%	-47,6%	-47,0%	-51,9%
Variación respecto periodo anterior		-14,9%	-3,9%	-0,8%	-5,4%	34,4%	-20,9%	-35,8%	1,0%	-9,2%

⁽¹⁾ Promedio ponderado por volumen de tránsito.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES.

Al observar la evolución de la tarifa media del sector, se evidencia la tendencia a una caída pronunciada, que llega a representar en términos nominales más del 50% de su valor inicial –anterior a la implementación de los subsidios–.

Ahora bien, tal como se hiciera con las tarifas del período precedente, a continuación se realiza un análisis comparativo de la evolución de las tarifas de peaje respecto a las variaciones registradas por los índices de precios más representativos de la economía doméstica en el período comprendido entre octubre de 1999 y diciembre de 2001 (Gráfico N° 2).

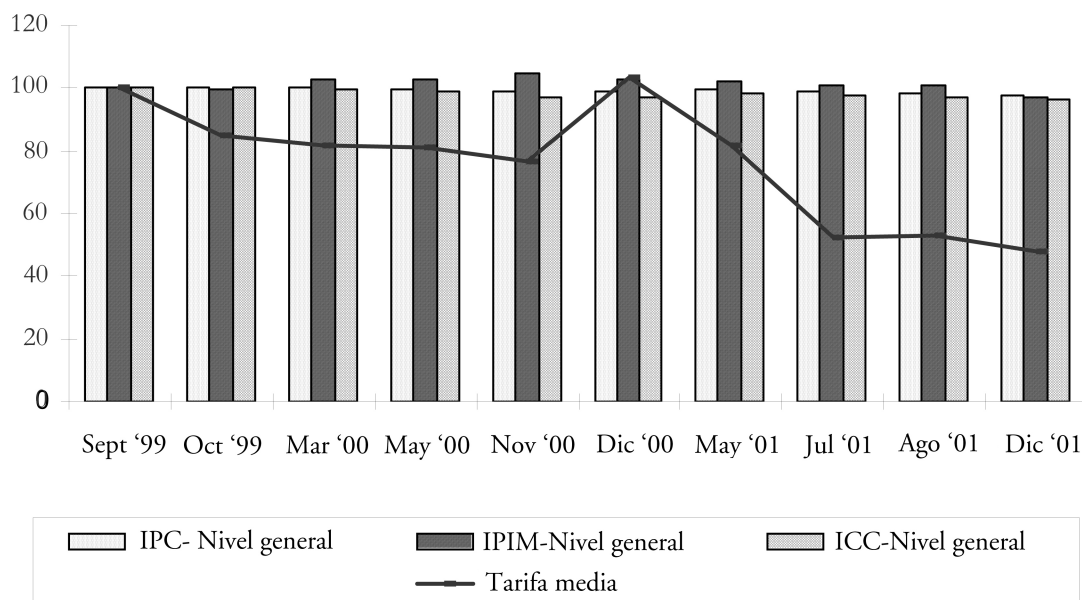
En este segundo subperíodo analítico se puede comprobar que las alteraciones en los principales índices contemplados no han sido significativas, verificándose una pequeña deflación en los tres casos: en el IPC, de 2,6%; en el IPIM, de 2,8% y en ICC, de 3,6%. En contraposición, como producto de la proliferación de distintas modalidades de subsidios a los diversos tipos de vehículos, no homogéneos según corredores, la tarifa media de peaje ha decrecido sustancialmente en términos reales.

Gráfico N° 2

Relación entre las tarifas medias y los diferentes Índices de precios

Período septiembre 1999-diciembre 2001

(Septiembre 1999 = 100)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

En síntesis, a partir de lo anterior se evidencia que a favor de las pronunciadas y crecientes reducciones tarifarias establecidas, en la mayoría de los casos, en el marco del Régimen de Subsidio al Transporte, la tarifa real media de peaje revela una marcada disminución en este último período. De todas maneras, no puede dejar de remarcarse la activa participación estatal en materia de subsidios –a partir del otorgamiento de las denominadas “compensaciones indemnizatorias”– por cuanto estos montos se vieron paulatinamente incrementados a fin de cubrir la “brecha” correspondiente a la consiguiente disminución en las tarifas de peaje, sin afectar la “ecuación económico-financiera” original de los concesionarios.

II. 6. Las compensaciones indemnizatorias

La peculiar figura de las “compensaciones indemnizatorias” representa, salvo excepciones, el segundo componente más importante de los ingresos totales de las empresas concesionarias (con excepción del año 2001, en el que los ingresos por tal concepto más que duplicaron a los percibidos en concepto de recaudación por peajes). El origen de dichos subsidios se remonta, como se ha mencionado, a la finalización del primer proceso de renegociación de los contratos (Decreto N° 1.817/92) cuando, junto con la eliminación del canon fueron aprobados los montos que debería pagar el Estado mensualmente a las concesionarias. Se trató, en ese momento, de una compensación anual por un valor próximo a los u\$s/\$ 65 millones, pagadera en cuotas mensuales; monto exento del pago del IVA, del impuesto sobre los ingresos brutos y de los aportes establecidos por la Ley N° 17.520. El objetivo, como se señaló, fue el de permitirle a los concesionarios mantener inalterada su ecuación económico-financiera original.

Dos años después de la sanción de dicho decreto, la Resolución SOPyC N° 430/94 estableció una compensación indemnizatoria “extra” que sería abonada entre agosto de 1994 y julio de

1995 por un monto que, originalmente, se fijó en el orden de los u\$s/\$ 33 millones y cuya finalidad sería la de suplir los menores ingresos de los concesionarios derivados de la postergación del ajuste tarifario que debería haberse aplicado en el mes de agosto de 1994.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Régimen de Subsidio al Transporte en octubre de 1999 comenzaron a multiplicarse –tal como se analizó– las normas que establecían compensaciones de diverso tipo a fin de suplementar las reducciones tarifarias aplicadas a partir del mencionado régimen.

Así, tras una serie de resoluciones que establecían los montos provisorios que el Estado debía abonar a las concesionarias por la menor percepción en la recaudación –producto de las rebajas tarifarias–,⁶³ se sancionó el Decreto N° 92/01, donde se fijaron, entre otros puntos, las respectivas “compensaciones indemnizatorias”. El pago total de las mismas, condicionaría, a su vez, la finalización del período de concesión –que, como resultado de la primera renegociación, debería concluir en octubre de 2003–, ya que de no ser así “el Ente Concesionario continuará la explotación del corredor hasta que la totalidad de dicha compensación final resulte saldada” (cláusula 9.4).⁶⁴

Al respecto, entre los factores por los que el Poder Concedente asumió que debía resarcir a las concesionarias por un monto aproximado a los u\$s/\$ 500 millones –pagaderos entre noviembre de 2000 y octubre de 2003, con sus consiguientes ajustes periódicos– cabe resaltar:

- 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 Temporario;
- los montos que surgirían de la diferencia entre las cuotas mensuales de los subsidios comprometidos y los realmente percibidos por los concesionarios;
- 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 B.C.R.A.;
- el saldo sin cancelar con sus intereses devengados entre noviembre de 2000 y octubre de 2003; y
- el reconocimiento de obras adicionales

En cuanto a este último punto, se establecieron ciertas obligaciones referidas a obras adicionales que debían ejecutar los concesionarios; al tiempo que el Estado reconoció, en algunos corredores, subsidios específicos y adicionales relacionados con los montos que las empresas deberían invertir hasta el final de la concesión.⁶⁵

Finalmente, en el Decreto N° 92/01 se señala que “los acuerdos alcanzados (...) responden a la política económica del Estado Nacional en tanto contribuyen al proceso de *reordenamiento y cumplimiento de las metas fiscales* perseguidas por éste” (énfasis propio). En este sentido, resulta

⁶³ Tales valores serían ajustados en un futuro, cuando se cumpliera el plazo de cada una de las prórrogas. La extensa lista de Resoluciones estipula montos mensuales que superan en la generalidad de los casos los u\$s/\$ 3,5 millones mensuales. Se trata de las resoluciones del MIyV N° 182/00, 216/00, 255/00, 308/00, 3/01. Asimismo, el Régimen del Subsidio al Transporte está presente, de manera directa o indirecta en los Decretos N° 92/01, 799/01, 976/01 y 1.377/01, entre otros.

⁶⁴ Asimismo, en esta nueva etapa, las empresas percibirían la misma tarifa, soportando los gastos de operación y el vínculo contractual podrá quedar extinguido, si y solo si quedara saldada la totalidad de la compensación final –incluidos los intereses–, por alguno de estos mecanismos.

⁶⁵ Se trata de los corredores a cargo de las empresas Semacar S.A., Caminos del Oeste S.A., Nuevas Rutas S.A. (Corredor N° 5), Servicios Viales S.A., Concanor S.A. y Caminos del Abra S.A. El monto total del reconocimiento a modo de saldo (entre las obras adicionales incorporadas y las eliminadas de los respectivos compromisos empresarios) resulta superior a los u\$s/\$ 100 millones. En el resto de los corredores no se desafecta ni se determina la ejecución de nuevas obras, con excepción del concesionario a la empresa Red Vial Centro S.A.

particularmente llamativo el establecimiento de los altísimos montos a pagar por el Estado (en calidad de compensaciones indemnizatorias, respaldo a determinadas obras, etc.) en un contexto en el que éste bregaba por paliar su creciente déficit fiscal.

A mediados de 2001, fue saldada –según lo establecido en el Decreto N° 799/01⁶⁶– parte de la deuda asumida por el Estado en el marco del Decreto N° 92/01. El argumento utilizado para justificar y autorizar el pago de tales subsidios se centró en los incumplimientos registrados por parte del Gobierno Nacional desde 1992 en adelante –sin considerar la contraparte referida a la inobservancia empresarial de sus compromisos en materia de inversión, ilegal indexación tarifaria, etc.– y se determinó que las firmas que operan los corredores nacionales percibirán algo más de u\$s/\$ 300 millones por las deudas que el Estado mantenía con ellas, fundamentalmente, como producto de compensaciones indemnizatorias adeudadas, subsidios no pagos –Régimen de Subsidio Temporario de Transporte– y aumentos tarifarios postergados en su aplicación efectiva.

Una vez más, reviste particular atención uno de los considerandos del referido decreto donde se menciona: “Que, la adopción de las medidas propiciadas para dar urgente solución a los *justos* reclamos de los Concesionarios Viales..., permitirán obtener ahorros significativos para el Tesoro Nacional por el pago de intereses moratorios y reiniciar inversiones incluidas en los respectivos contratos de concesión...configurando circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes” (énfasis propio).

A partir de las consideraciones precedentes y del análisis de la información proporcionada por el OCCOVI, se puede delimitar la evolución de las compensaciones indemnizatorias y su relación con los ingresos totales de los concesionarios hasta octubre de 2001.

De la información proporcionada por el Cuadro N° 6 se desprende el importante y creciente papel que asumieron las llamadas compensaciones indemnizatorias en relación con los recursos totales captados por las empresas, lo que resulta más notorio a partir de la implementación del Régimen de Subsidios al Transporte desde octubre de 1999, cuando las transferencias estatales a los concesionarios registraron incrementos más que considerables.⁶⁷

Si se analiza la evolución de los subsidios según el primer período delimitado para el estudio de la evolución de las tarifas (1991-1999)⁶⁸ se constata que las compensaciones indemnizatorias recibidas por las concesionarias acumulan hasta el año noveno de la concesión un monto superior a los u\$s/\$ 550 millones (en promedio representa el 19,5% de los ingresos totales de las concesionarias; con variaciones importantes que oscilaron entre un pico máximo de 25,1% para el intervalo noviembre 1992–octubre 1993, hasta un punto mínimo de 9,2% entre noviembre 1995 y octubre 1996).

Por otro lado, la importancia de las compensaciones a partir de la entrada en vigencia del Régimen de Subsidio al Transporte se hace evidente cuando éstas llegan a explicar el 67,3% del total de los ingresos de las concesionarias en el año undécimo de la concesión (noviembre de 2000–octubre de 2001). Esto representa una cifra *récord* tanto en términos relativos –en cuanto a su importancia en relación con el ingreso total⁶⁹–, como absolutos –en cuanto al monto total que significaron las compensaciones en millones de dólares/pesos–.

Por su parte, cabe señalar que la distribución de tales compensaciones denota una marcada heterogeneidad entre los distintos corredores, tanto en términos absolutos como en su relación con los respectivos ingresos totales. En ese sentido, como lo refleja el Cuadro N° 7, los corredores N° 6, 13 y 16 se destacan por revelar los porcentajes más altos de percepción de compensaciones

⁶⁶ Este decreto afirmaba que se “...*considera como deudas contraídas* por el Tesoro Nacional hasta la finalización del ejercicio fiscal de 2000, *los reclamos de los Concesionarios Viales*” (énfasis propio). Consecuentemente, fue saldada parte de la deuda estipulada en bonos en dólares estadounidenses mediante Bonos de Consolidación Tercera Serie (Pro 6), a lo que se agrega un monto de algo más de \$ 35 millones que serían pagados en efectivo.

⁶⁷ Al respecto, también puede consultarse el Anexo N° 5.

⁶⁸ Para una interpretación más detallada del tema, ver el apartado II.5.1.

⁶⁹ Hasta ese momento las compensaciones habían representado en promedio, para los diez años iniciales, casi el 30% del total de los ingresos totales de los concesionarios.

Cuadro N° 6**Ingreso total de los concesionarios: recaudación por peaje y compensaciones indemnizatorias****Período noviembre de 1990-octubre 2001**

(en pesos/dólares y porcentajes)

Año de concesión	Recaudación por peaje	Compensaciones indemnizatorias⁽¹⁾	Varios	Ingresos totales	% ingr. por peaje	% ingr. por comp. ind.
1º	61.915.532	17.841.259	494.696	80.251.486	77,2	22,2
2º	168.579.592	55.069.267	484.446	224.133.305	75,2	24,6
3º	207.937.218	69.998.802	1.392.722	279.328.742	74,4	25,1
4º	253.501.989	57.664.699	2.482.140	313.648.828	80,8	18,4
5º	258.125.574	74.203.689	2.075.355	334.404.618	77,2	22,2
6º	282.388.326	29.139.259	3.499.740	315.027.325	89,6	9,2
7º	316.812.644	81.467.654	4.779.757	403.060.055	78,6	20,2
8º	354.137.219	80.484.808	4.112.883	438.734.910	80,7	18,3
9º	343.811.007	86.248.220	6.536.433	436.595.660	78,7	19,8
10º	286.671.542	85.871.227	7.301.274	379.844.042	75,5	22,6
11º	246.484.285	514.145.100	3.217.094	763.846.479	32,3	67,3
TOTALES	2.780.364.928	1.152.133.983	36.376.539	3.968.875.449	70,1	29,0

⁽¹⁾ En el rubro "compensaciones indemnizatorias" se incluyen las derivadas del Decreto N° 1.817/92, la Resolución SOPYC N° 430/94 y el Decreto N° 92/01, y los distintos subsidios (Régimen de Subsidios al Transporte y Subsidios provinciales).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN DEL OCCOVI.

indemnizatorias en relación con el total de los recursos internalizados. En el primero de ellos, el monto total de los subsidios explica para los once años de la concesión, más del 60% del total de los ingresos del concesionario, en tanto se trata del único de los corredores que, según lo establecido en los contratos originales, estaría subvencionado por el Estado. En los otros dos casos, las compensaciones representan el 46,1% y el 47,9% del total de los ingresos para todo el período estudiado. Por último, el Corredor N° 18 es el que ha recibido proporcionalmente menos recursos en calidad de subsidios (éstos representan apenas el 8% del total de sus ingresos),⁷⁰ en tanto sólo percibió parte del subsidio "extra" establecido en la Resolución SOPYC N° 430/94 y el correspondiente al subsidio al transporte de los años décimo y undécimo de la concesión.

Finalmente, en septiembre de 2001 (Resolución SOP N° 190/01) se consolidaron todos los incumplimientos en materia de compensaciones, y se reconoció el pago de algo más de u\$s/\$ 900 millones derivados de los distintos tipos de subsidios, contemplando los montos no percibidos por los concesionarios en relación con las diferencias tarifarias, el subsidio al transporte y las obras adicionales de infraestructura. El pago de este compromiso debería efectivizarse a partir de la sanción de la resolución (es decir, desde septiembre de 2001 –por eso no llega a verse reflejado en los cuadros precedentes–) hasta el final de la concesión en octubre de 2003.⁷¹

⁷⁰ Ver, al respecto, en el apartado II.3.2 las características y la fundamentación de la segunda renegociación integral del contrato de concesión de dicho corredor.

⁷¹ El pago a las concesionarias según estos conceptos ha sido, hasta el mes de diciembre de 2002, de casi \$ 650 millones. De ellos, casi 200 millones de pesos fueron percibidos bajo la vigencia del régimen de convertibilidad o, en otras palabras, podrían ser considerados como ingresos en dólares.

Cuadro N° 7**Ingreso total de los concesionarios: recaudación por peaje y compensaciones indemnizatorias, discriminados por corredor. Período noviembre de 1990-octubre 2001**

(en pesos/dólares y porcentajes)

Corredor N°	Concesionario	Ingresos por peaje	Ingresos por compensaciones	Total ingresos	% ingr. por peaje	% ingr. por comp.
1 y 2	Semacar S.A.	271.013.991	108.708.100	379.722.091	71,4	28,6
3 y 4	Caminos del Oeste S.A.	338.880.390	90.698.528	429.578.919	78,9	21,1
5	Nuevas Rutas S.A.	137.324.491	77.454.402	214.778.893	63,9	36,1
6	Covico U.T.E.	58.722.852	94.190.908	152.913.759	38,4	61,6
7, 8 y 9	Servicios Viales S.A.	550.960.824	119.028.432	669.989.256	82,2	17,8
10	Covicentro S.A.	150.831.537	81.099.482	231.931.019	65,0	35,0
11	Covinorte S.A.	139.161.855	50.450.589	189.612.444	73,4	26,6
12	Concanor S.A.	119.827.832	43.165.821	162.993.653	73,5	26,5
13	Virgen de Itatí S.A.	230.861.430	197.118.569	427.979.999	53,9	46,1
14	Rutas del Valle S.A.	69.362.527	41.085.866	110.448.393	62,8	37,2
16	Camino del Abra S.A.	96.105.583	88.432.201	184.537.784	52,1	47,9
17	Nuevas Rutas S.A.	168.250.095	82.563.941	250.814.035	67,1	32,9
18	Caminos del R. Uruguay S.A.	360.917.345	32.849.783	393.767.129	91,7	8,3
20	Red Vial Centro S.A.	88.144.176	45.287.362	133.431.538	66,1	33,9
	TOTAL	2.780.364.928	1.152.133.983	3.932.498.911	70,7	29,3

⁽¹⁾ En el rubro "compensaciones indemnizatorias" se incluyen las derivadas del Decreto N° 1817/92, la Resolución SOPyC N° 430/94 y el Decreto N° 92/01, y los distintos subsidios (Régimen de Subsidios al Transporte y Subsidios provinciales).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL OCCOVI.

En este campo, cabe incorporar una breve digresión. En lo relativo a la estimación de los montos que deberían percibir los concesionarios en concepto de "diferencias por tarifas" se realizaron dos ajustes semestrales (el primero en el mes de febrero de 2002 y el segundo en agosto el mismo año) de forma de precisar el valor que efectivamente debería haber adoptado tal subsidio. En ambos casos se constató un saldo a favor del Estado (a partir de la diferencia entre los montos abonados –según las proyecciones efectuadas– y el valor que correspondería como compensación), ya que los cálculos estimativos del subsidio fueron formulados sobre la base de un volumen de tránsito mayor al finalmente registrado (por lo cual se había sobreestimado la recaudación por peaje que obtendría cada uno de los corredores). El monto total que las concesionarias percibieron en conjunto los primeros seis meses de implementada la resolución (septiembre 2001-febrero 2002) fue de algo más de \$113 millones (un 5% más de lo que les correspondía); mientras que en el segundo semestre (marzo-agosto 2002) la cifra se elevó a más de \$114 millones (un 14% superior al monto efectivo de subsidio por "diferencia de tarifas" correspondiente). Esta diferencia, representa el pago de casi \$20 millones en exceso o, en otros términos, el monto que el Estado transfirió a las empresas y que aún no les ha descontado (con todo el beneficio que significa a nivel financiero, ya que dicho descuento se efectuará sin reconocimiento de interés alguno).

A partir de lo anterior, se observa la disímil relación de fuerzas que se establece entre el Estado y las empresas concesionarias, cuyos intereses finalmente lograron instalarse como prioritarios. Esta desigualdad rige también para las potenciales sanciones que puedan aplicarse ante los eventuales incumplimientos por cualquiera de las partes ya que, por ejemplo, en los retrasos de los pagos que el Estado debe efectuar a las empresas se han aplicado importantes tasas de interés, mientras que el excedente apropiado por los concesionarios derivado de tal sobreestimación del subsidio no quedó sujeto a descuento alguno por tal concepto.⁷²

En síntesis, a partir de lo analizado en este apartado, es menester recordar una vez más la importancia de las compensaciones indemnizatorias en el ingreso total de las empresas adjudicatarias –y, consecuentemente, en sus extraordinarios niveles de rentabilidad, tal como se analiza en la Sección II.9.–.

II. 7. Los nuevos sistemas de participación privada en el desarrollo de infraestructura vial

En paralelo al desarrollo de la segunda renegociación contractual y del Régimen de Subsidio al Transporte, se sucedió una serie de decretos y resoluciones que pautaron los lineamientos para un nuevo sistema de financiamiento (basado en la creación de distintos tipos de fondos específicos) para la construcción y el mantenimiento de las rutas nacionales.

Así, a fines de diciembre de 2000, se firmó el Decreto N° 1. 299/00 que estableció el *Régimen para la promoción de la participación privada en el Desarrollo de Infraestructura*, de alcance nacional para “la construcción, mantenimiento, y financiamiento de las obras de infraestructura que decidan encarar el P.E.N. y los Poderes Ejecutivos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las universidades públicas nacionales que adhieran al régimen”. En el mismo, el sector público decidirá cuál será el servicio o infraestructura requerido y el sector privado competirá para proveerlo. Sólo podrían participar del régimen aquellos proyectos en los cuales el ingreso proveniente de terceros –por ejemplo, a través de canon de uso, peaje, etc.– fuera inferior al 60% del costo total de la obra durante el período de contrato. También quedarían excluidos los proyectos que consistieran básicamente en la operación y el mantenimiento de corredores viales “y demás proyectos, servicios y/u obras afectadas a regímenes de concesión y/o privatización” –Decreto N° 676/01–.

En este sentido, y a fin de garantizar los pagos a cargo de los Entes Contratantes, fue creado el *Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura* que funcionaría dentro de la órbita del Ministerio de Economía y del de Infraestructura con una duración de 30 años –a lo que se agregaría el plazo necesario para cumplir con las obligaciones contractuales que se iniciasen dentro de los 10 años siguientes a la constitución del fondo–. La administración de tales recursos, según lo asignado por el Estado Nacional, quedaría a cargo del Banco de la Nación Argentina. Cabe destacar que se aclara explícitamente que los fondos y garantías previstos en este decreto no podrán ser utilizados para compensar o subsidiar los ingresos de los concesionarios viales de peaje en los corredores nacionales. Asimismo, en caso de que el Estado quisiera concretar algún proyecto, sería necesaria la previa aprobación presupuestaria. Los pagos a los entes contratantes –a realizarse una vez finalizada la obra– podrían calcularse en moneda local o extranjera. Por otro lado, se introdujeron algunos puntos novedosos tales como la posibilidad de la participación en los llamados a licitación de empresas internacionales (las cuales, a su vez, deberían estar asociadas con firmas locales) en caso de que el costo de la construcción de la obra fuera superior a u\$s/\$ 45 millones y la obligación a que las micros y pequeñas y medianas empresas tengan una participación mínima del 20% en calidad de encargadas del proyecto o bajo la modalidad de subcontratación.

⁷² Asimismo, las empresas tampoco han recibido sanciones acordes a los incumplimientos en materia de inversión, construcción de nuevas obras, índices de calidad del servicio, etc.

En otro orden, se ha mencionado que el Decreto N° 802/01, además de establecer las reducciones tarifarias mencionadas, creó una tasa sobre el gasoil de \$0,05 y una tasa vial de \$0,75 cada 100 km. —la que “junto con la tasa mencionada...permitirán poner en marcha un sistema de desarrollo de infraestructura vial”—. Los montos recaudados según la tasa sobre el gasoil serían destinados a un fondo vial, a fin de compensar a los concesionarios por la disminución de las tarifas y de financiar diversas obras de mantenimiento de los corredores viales concesionados o no, y otras obras de infraestructura. En este sentido, cada concesionario percibiría un monto de dinero proporcional al tránsito vehicular que tuviera cada corredor vial.

Así, este decreto si bien elimina el Régimen de Subsidio al Transporte (además de homogeneizar las reducciones según categorías, sin distinción, de acuerdo al tipo de transporte —pasajeros o de cargas—) se constituye una norma de transición entre dos modalidades bien diferenciadas. Por un lado, en la norma de referencia se retoman algunas similitudes del mismo, por cuanto se siguen contemplando reducciones tarifarias que luego serán compensadas a los concesionarios. Por otro, establece un nuevo sistema tarifario a partir de la creación de las tasas viales y sobre el gasoil, las que de entrar efectivamente en vigencia, reemplazarían al “viejo” sistema de cobro de peaje para el financiamiento vial.

Ahora bien, la implementación del cobro de la tasa de gasoil había comenzado a plantearse con cierta intensidad en febrero de 1998, ante la disconformidad de los nuevos ajustes tarifarios (de alrededor del 8%) en enero de ese mismo año para gran parte de las rutas nacionales. Esta alternativa —que en su momento, ciertos sectores del oficialismo la consideraron como un intento para captar los votos de la clase media—; en realidad pretendía la eliminación final del cobro de peaje en las rutas. Se trataba de algo similar al sistema establecido en Gran Bretaña donde, a partir de un impuesto al combustible (en este caso el proyecto local consistía en u\$s/\$ 0,02 por litro de nafta o gasoil), se definiría un costo uniforme para los usuarios. Este sistema conocido como “peaje sombra” aquí fue finalmente descartado y reemplazado por el modelo de “paga el que usa”.

En el Decreto N° 802/01, sin embargo, en lugar de plantearse el cobro de la tasa de gasoil como una alternativa exclusiva de financiamiento,⁷³ se pautó como un cobro adicional al que se suma el monto de las tasas viales —que mediante la homogeneización de la relación \$/km., reemplazaría efectivamente al valor de la tarifa de peaje—. Es decir, se pretendió establecer cierta combinación entre los dos sistemas, lo que en los hechos supondría montos duplicados en los cobros⁷⁴ y, por ende, beneficios extraordinarios en la recaudación; producto de la significativa transferencia de recursos hacia las empresas.

En síntesis, podría decirse que si la solución, al menos parcial, implementada para modificar la suerte de subsidio cruzado que se daba antes de la concesión —donde el financiamiento de la infraestructura vial se basaba en la recaudación impositiva según una alícuota a los combustibles—, fue la distinción tarifaria establecida según las categorías de vehículos —lo que permitía, tal como se ha visto, una aproximación más acertada del cálculo de los costos que cada uno de ellos representaba para el mantenimiento de las rutas—; la pretensión de lo establecido en el Decreto N° 802/01 desvirtúa completamente aquel propósito de “paga el que usa”. Esto es así, ya que mediante el intento de aplicación de mecanismos tales como la tasa impositiva al gasoil y la tasa vial —aún no vigente en el último caso—, se establecería nuevamente una suerte de subsidio a los vehículos que generan mayores costos. Vale aclarar, sin embargo, que a diferencia del anterior mecanismo impositivo, donde la alícuota diferencial era más reducida para el combustible típicamente usado por el

⁷³ Cabe recordar que la propuesta original, hacia el año 1998, para el destino de lo recaudado en este fondo vial (que además contaría con el aporte de las multas que deberían pagar los concesionarios por incumplimientos en los contratos, estimada en ese entonces en alrededor de u\$s/\$ 28 millones) quedaría depositado en una “caja vial” administrada por la DNV y por la SOP, organismos que supervisarían las nuevas obras y controlarían el cumplimiento de los contratos con los concesionarios. Este fondo, por un lado, financiaría obras en algunas rutas provinciales, y por otro, cubriría la diferencia que el concesionario perdería en caso de una reducción tarifaria.

⁷⁴ Esto, si se supone que son los mismos usuarios los que abonarían las dos tasas simultáneamente, particularmente en el caso del transporte pesado que son los que mayoritariamente consumen gasoil.

transporte de carga (gasoil); en el Decreto N° 802/01, por el contrario, se establece una tasa al gasoil que recae exclusivamente sobre los consumidores de dicho combustible.

A fines de julio de 2001, se sancionó un nuevo decreto (N° 976/01) que mantuvo la tasa impositiva sobre el gasoil de \$0,05 por litro que se utilizaría, al igual que el caso anterior, para desarrollar proyectos de infraestructura y/o para eliminar o reducir las tarifas de peajes. Esta vez, los montos recaudados por esta tasa deberían ser transferidos a un Fideicomiso administrado por el Banco Nación, constituido por este mismo decreto que contaría, cuando se implementara, con los recursos provenientes del pago de las tasas viales.

Los beneficiarios del fideicomiso serían los concesionarios viales (para el pago de la compensación de todos los concesionarios de la Red Vial Nacional, según lo establecido en diversos decretos, Actas Acuerdo y Convenios); los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de *infraestructura ferroviaria* en la medida en que lo dispusiera el Ministerio de Infraestructura y Vivienda (el Banco Nación podría destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de la tasa sobre el gasoil, al desarrollo de infraestructura del sistema ferroviario de pasajeros y/o de carga); y aquellos otros que determinara el P.E.N. El fideicomiso tendría una duración de 30 años a partir de la entrada en vigencia del decreto.

En ese marco, hacia fines del año 2001 se sancionó el Decreto N° 1.377/01 que creó, dentro del denominado “Sistema de Infraestructura de Transporte” (SIT) del Plan Federal de Infraestructura, el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y el Sistema Vial Integrado (SISVIAL). El destino de los fondos para este último sistema era variado: de lo recaudado por la *tasa sobre el gasoil* (que alcanzaría un mínimo del 80% según lo establecido precedentemente –ya que el 20% restante se aplicaría al desarrollo de la infraestructura ferroviaria–), una parte mayoritaria se asignaría a las provincias y el resto se destinaría a la realización de obras en rutas y compensaciones indemnizatorias; por otra parte, el total de lo recaudado derivado de las *tasas viales* sería utilizado para las inversiones en rutas y corredores afectados por dichas tasas; finalmente, el resto de los recursos del Fideicomiso sería destinado al pago de compensaciones indemnizatorias, la constitución de una reserva de liquidez,⁷⁵ y al pago de distintas obras.⁷⁶

La coordinación y la supervisión de las acciones de los entes intervinientes en el régimen de participación privada en el desarrollo de infraestructura quedaron a cargo de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN). Dicha unidad, creada en el ámbito del ex Ministerio de Infraestructura y Vivienda tiene la finalidad de asistir al respectivo Ministro en la aplicación y afectación de los recursos de los fideicomisos.

Ahora bien, la distribución de los fondos del Fideicomiso recaudados por medio de la tasa sobre el gasoil sufrió importantes modificaciones en pocos meses. Así, en noviembre de 2001 se autorizó la utilización de parte de dichos montos al pago de las obras contratadas en la red vial con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 1.377/01, las denominadas “Obras en Ejecución de Tratamiento Prioritario” (según la Resolución MIyV N° 542/01).⁷⁷ Al respecto, se resolvió aprobar un primer listado de obras por la suma de dos millones de pesos, y también se

⁷⁵ Esta reserva de liquidez se crearía durante cinco años consecutivos, siendo para cada uno de estos años equivalente al 3% de la sumatoria anual de la tasa sobre el gasoil y las tasas viales. En caso de ser utilizada, esta reserva debería ser reconstituida.

⁷⁶ En este sentido, se pueden mencionar como otros beneficiarios del fideicomiso a los encargados del proyecto; el o los encargados de la percepción de las tasas viales; los contratistas de obra en el ámbito del SIT; los organismos multilaterales de crédito y/ o las entidades con las que se hayan efectuado operaciones en el marco del SIT; los concesionarios viales de rutas nacionales y/o rutas provinciales no incluidos en el Decreto N° 976/01; y los tenedores de títulos de deuda y/o certificados de participación por las emisiones que la Autoridad de Aplicación resuelva efectuar.

⁷⁷ De todas maneras, es válido aclarar que el propio Decreto N° 1.377/01 ya había autorizado la utilización de fondos provenientes del Fideicomiso para culminar con obras licitadas con anterioridad a la sanción del mismo.

autorizaron diversos pagos para la construcción de otras obras a las concesionarias de los Corredores N° 6, 5 y 17.⁷⁸

En abril de 2002, el Decreto N° 652, tras reemplazar el valor de la tasa sobre el gasoil (de un monto fijo de \$0,05 por litro se pasó a un porcentaje de 18,5% sobre el precio sin impuesto de cada litro), introdujo un nuevo beneficiario del destino de esos fondos (se trata del Sistema Integrado de Transporte Automotor –SISTAU–⁷⁹) lo que reformó de manera considerable la estructura del SIT y el destino de lo recaudado mediante la tasa sobre el gasoil.

De esta manera, el SIT establecido por el Decreto N° 1.377/01 pasó a estar conformado por el SISVIAL y el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), el que a su vez incluirá el SIFER y el SISTAU. Más del 80% de los recursos consignados al SITRANS (que de acuerdo a la información de la UCOFIN han rondado –entre octubre de 2001 y abril de 2003– los \$ 465 millones ha sido aplicado en el SISTAU y en el SIFER (por montos cercanos a los \$265 millones y \$ 130 millones respectivamente).

Por otro lado, es válido enfatizar las prioridades de los pagos establecidas en el mencionado decreto, ya que *previamente* a la aplicación de los recursos designados al SISVIAL (donde se destinaría el 60% del total de lo recaudado mediante la tasa sobre el gasoil⁸⁰) deberían cancelarse: a) los pagos de las compensaciones a los concesionarios viales –según lo establecido en el Decreto N° 976/01–; b) los pagos de las obras fijadas en el Decreto N° 1.377/01 (se trata de las obras en ejecución licitadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto); y c) las obras acordadas a través del Acta Acuerdo firmada el 9 de agosto de 2000 entre el ex MIyV y el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP) (Cuadro N° 8).

A partir de lo anterior, se comprende que a pesar de los destinos tan diversos establecidos en el Decreto N° 1.377/01 (a lo que se sumaron varias normas que establecieron los criterios de asignación de los recursos disponibles⁸¹), en los hechos, la recaudación del fondo ha servido para financiar, casi sin excepción, el pago de las compensaciones indemnizatorias.⁸²

⁷⁸ Se trata de las concesionarias COVICO U.T.E (a la que se abonó un monto superior a los \$ 5 millones –sin IVA–) y Nuevas Rutas S.A. Ver Resoluciones del MIyV N° 595 y 596 del año 2001.

⁷⁹ El argumento principal que intentó justificar la inclusión del transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos asignados a los recursos del Fideicomiso fue el de “compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas”.

⁸⁰ A su vez, tras detraerse los montos correspondientes a la reserva de liquidez establecida en el Decreto N° 1.377/01; ese total se aplicaría de la siguiente manera: el 70% se distribuiría a las provincias en función del índice de asignación establecido en el mencionado decreto; mientras que el 30% restante se destinaría a la realización de obras en rutas con características determinadas.

⁸¹ Al respecto, cabe mencionar: a) la Resolución Conjunta N° 61/02 del ME y N° 11/02 del Ministerio de la Producción (MPROD) que establece los criterios de asignación de los recursos disponibles, en relación con el Servicio Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires; los subsidios de explotación previstos en los contratos de concesión, los coeficientes de participación por pasajero transportado (CPPT) y los procedimientos para el pago y disposición de fondos; b) la Resolución Conjunta MPROD N° 18/02 y N° 84/02 del ME, donde se establecieron los criterios provisorios de distribución de los bienes fideicomitidos del SISTAU, con destino a compensaciones tarifarias al transporte automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano, y al transporte de cargas; los beneficiarios sujetos a jurisdicción provincial, municipal y nacional, y las condiciones de acceso y mantenimiento de las acreencias; c) la Resolución de la Secretaría de Transporte (ST) N° 111/02 que estableció criterios de distribución del SISTAU, el Coeficiente de Distribución de Compensaciones Tarifarias (CDCT) para beneficiarios sujetos a Jurisdicción Nacional y Coeficiente de Participación Federal (CPF); d) el Decreto N° 2407/2002 que declaró en *estado de emergencia* del transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional y finalmente; y e) la Resolución SPO N° 153/03, que determinó el procedimiento para la acreditación de la condición de beneficiario del descuento allí previsto.

⁸² Ya en los considerandos del Decreto N° 1377/01, se menciona, una vez más, que el hecho de que los concesionarios sean los beneficiarios de Fideicomiso “otorga a las provincias la posibilidad de reducir las tarifas de peaje de tales concesiones *sin alterar la ecuación económico-financiera de las mismas*” (énfasis propio).

Cuadro N° 8**Aplicación de Recursos en el Sistema de Infraestructura de Transporte. Lista de beneficiarios****Período octubre 2001-abril 2003**

(en pesos y porcentajes)

Beneficiarios	Concepto	Normativa vigente	Acumulado Monto Nominal	% de distribución
Concesionarios Viales ⁽¹⁾	• Compensación por Reducción de Peajes • Compensación Indemnizatoria • Mejora de la Competitividad en el Transporte de Carga • Obras Varias.	Dto. N° 1.377/01, Dto. N° 976/01, Res. SOP 190/01, Res. MlyV 572/01, Res. MlyV 596/01, entre otras.	665.350.048	58,5
Empresas Varias	• Obras Prioritarias	Dto. N° 1377/01-Dto. 2236/02	55.621.444	4,9
Puentes del Litoral S.A.	• Conexión física entre las ciudades de Rosario (Prov. de Santa Fe) y Victoria (Prov. de Entre Ríos).	Dto. N° 1377/01-2236/02-Dto. N° 172/2003	21.602.394	1,9
Metrovías, Ferrovías, Trenes de Buenos Aires y Transporte Metropolitano ⁽²⁾	• SIFER-Distribuye un Coeficiente de Participación por Pasajero Transportado-(CPPT). • Anticipo a cuenta de compensaciones indemnizatorias no tarifarias • Subsidio de Explotación • Pago de obras de infraestructura ferroviaria.	Res. Conj. ME N° 61/02 y MPROD N° 11/02	129.297.307	11,4
Jurisdicción Nacional y provincias ⁽³⁾	• SISTAU-Pasajeros y Carga. Distribuye un Coeficiente de Participación Federal-(CPF)	Res. Conj. ME N° 84/02 y MPROD N° 18/02	264.579.838	23,3
TOTAL			1.136.451.031	100

Nota: a los montos anteriores, se debe añadir el pago de más de \$ 100 millones en calidad de aportes al Tesoro Nacional, según la Ley N° 25.565 (Artículo N° 49).

⁽¹⁾ Se trata de los montos nominales, devengados y liquidados. Los valores acumulados incluyen el correspondiente ajuste semestral. No se incluyen los montos destinados al Corredor N° 29 (de hacerlo, el total ascendería a \$ 669.733.752).

⁽²⁾ y ⁽³⁾ Corresponde al monto devengado por instrucción de la Secretaría de Transporte.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA UCOFIN.

En efecto, según datos oficiales, en el período octubre de 2001–abril de 2003, el monto destinado por la UCOFIN al SISVIAL ha sido de más de \$ 1.000 millones; sin embargo, tal como se desprende del Cuadro N° 8, la parte mayoritaria de los montos recaudados ha sido destinada al pago a los concesionarios viales en calidad de diversas compensaciones, a los que se ha abonado casi \$ 670 millones de pesos.

Esto pone en riesgo la ejecución de las obras licitadas en el marco del SISVIAL –a cargo de la DNV⁸³–, a lo que se suma la incertidumbre derivada del contexto macroeconómico derivado de la devaluación de enero de 2002. Este es un tema de suma trascendencia por cuanto las licitaciones efectuadas se realizaron en el marco de la convertibilidad establecida por ley (\$1= u\$s 1), y los costos se medían de manera indistinta, en pesos o en dólares. Como se verá más adelante, el brusco giro efectuado desde inicios de 2002 en el plano de la política económica, llevó a revisar los contratos formulados en un contexto muy disímil en cuanto a la evolución de los precios relativos.

En resumen, este nuevo sistema de infraestructura vial, basado en la combinación del cobro de la tasa vial y de la tasa sobre el gasoil, retoma modalidades cuyo funcionamiento ha sido seriamente cuestionado en tiempos pasados. El paralelismo se observa en la implementación de la tasa sobre el gasoil (bajo el esquema del “tradicional” impuesto sobre los combustibles), vigente hasta la concesión de los corredores viales en los años noventa.

Ahora bien, la principal crítica vertida sobre la aplicación de este impuesto había sido su supuesta incapacidad para financiar la expansión del sistema vial nacional. En este sentido, se observa que esta limitación estaría presente en el actual sistema, en tanto se siga destinando –tal como ha sucedido hasta el momento– la parte mayoritaria de los recursos del Fideicomiso al pago de las compensaciones indemnizatorias con la finalidad de no alterar la ecuación económico-financiera de las concesionarias.

Por otro lado, vale aclarar que es el Estado –que, a través del Banco Nación escoge el destino de los pagos– el que prioriza ciertos intereses –en este caso los de las concesionarias– por sobre el desarrollo de la infraestructura vial y, por tanto, de los usuarios de las carreteras, o la sociedad en general, al verse privada de un verdadero plan de infraestructura vial acorde a la extensión geográfica del país (a lo que se suma el creciente deterioro de las actuales rutas).

II. 8. Las inversiones realizadas y la calidad del servicio

La inversión en infraestructura es una pieza clave que contribuye, y en cierta manera refleja, el desarrollo socio-económico de un país. De hecho, existen estimaciones realizadas por organismos internacionales que consideran que la dinámica adoptada por este tipo de inversiones tiene relación directa y positiva con el ritmo de crecimiento del producto. Por otro lado, la importancia de la formación de capital en infraestructura para el transporte se hace más evidente en países geográficamente tan extensos como la Argentina donde además, el sistema de medio automotor es el más utilizado. Por ello, se torna indispensable la existencia de caminos en condiciones aceptables de transitabilidad que contribuyan al desarrollo regional y a la competitividad de la economía, facilitando la rápida movilización de los productos desde los ámbitos regionales o los centros industriales hacia los respectivos mercados para su comercialización. Asimismo, en los últimos años ha resultado imprescindible el desarrollo y el mantenimiento de una infraestructura que logre afianzar y profundizar las comunicaciones con los países limítrofes, cada vez más necesarias como consecuencia de la evolución del proceso de integración subregional y el correlativo crecimiento del comercio con los países del MERCOSUR.

A esto se suma un caudal de vehículos cada vez más importante –el crecimiento anual acumulativo del tránsito por las rutas concesionadas ha sido del 14,6% en los primeros diez años–, ritmo de incremento que, si bien ha disminuido desde el año 1998⁸⁴ producto de la recesión que

⁸³ El SISVIAL contemplaba en su primera etapa, obras de construcción, repavimentación y mantenimiento a desarrollarse en 18 provincias con una extensión total de 3.171 km.

⁸⁴ Vale aclarar que el crecimiento mencionado no se ha dado de manera pareja y constante. De hecho el salto más importante en lo que a aumento de tránsito se refiere, se registró en el primer año de concesión cuando se manifestó un incremento de casi el 200%. En el trienio 1998/2000 sin embargo, se manifestó una disminución del 6% en la cantidad de vehículos pasantes por los corredores viales nacionales. La merma entre el décimo año de la concesión

enfrenta la economía local, muy probablemente tienda a retomar, en parte, la tendencia ininterrumpida que se había registrado hasta ese entonces.

II. 8. 1. Inversiones en infraestructura vial. El papel del Estado y de los concesionarios

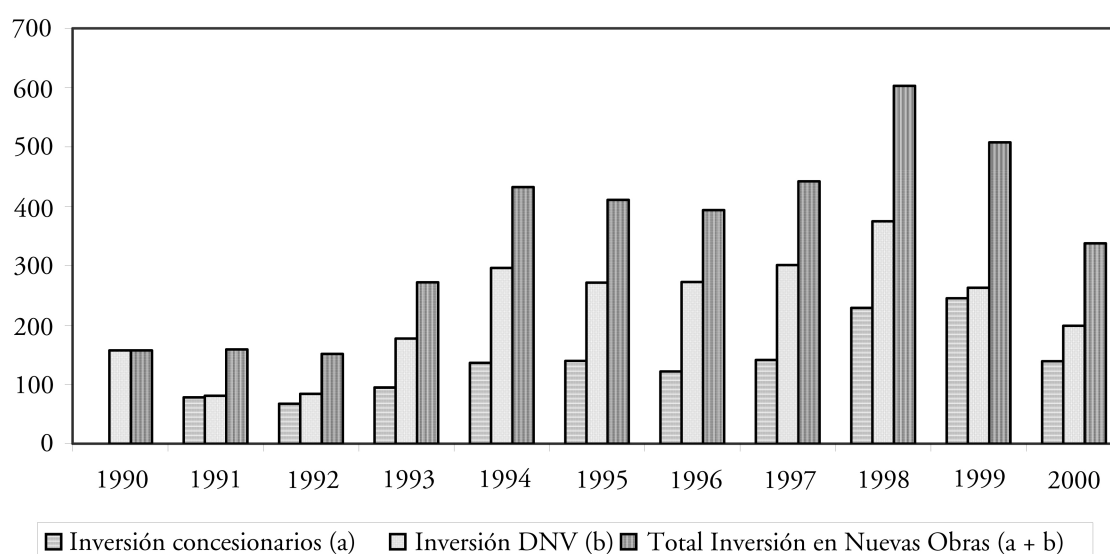
En ese marco, a continuación se analiza el comportamiento de la formación de capital en nuevas obras de infraestructura vial desde el año 1990, diferenciando aquellas que provienen de los recursos invertidos por la DNV y, desde 1991, por los concesionarios viales. Más adelante, se evaluará el grado de cumplimiento de estos últimos respecto a sus compromisos contractuales.

En lo concerniente a la DNV, tal como se ha mencionado, esta entidad era la que inicialmente tenía la responsabilidad de proyectar y supervisar las obras, al tiempo que administraba los fondos destinados a la inversión vial provenientes de la recaudación impositiva sobre los combustibles. Al respecto, en el Gráfico N° 3 se puede constatar que, en consonancia con la transferencia de buena parte de la red vial al capital privado, las inversiones realizadas por la DNV revelan un marcado decrecimiento en los inicios del decenio de los años noventa –compensado, en su casi totalidad, en esos años, por la formación de capital de los nuevos concesionarios viales–, para luego recuperarse en el trienio 1993-1995.

Gráfico N° 3

Inversiones en obras nuevas en la Red Vial Nacional. Periodo 1990-2000

(en millones de u\$s, a valores corrientes)



Nota: No se incluyen los gastos de conservación de rutina.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

Tal como se desprende de la información proporcionada por el gráfico de referencia, las inversiones en obras de la red vial nacional realizadas por la DNV, ascendían en 1990, a casi u\$s 160 millones, nivel que se contrae a casi la mitad en los dos años siguientes, cuando la asignación de recursos a nuevas obras apenas supera los u\$s 80 millones (se trata de los montos más bajo de la serie). De todas maneras, como se señaló, a pesar de esta importante caída registrada en el ámbito de

la DNV, la inversión total en nuevas obras registrada en 1991 y 1992 se mantuvo relativamente estable a partir de los recursos asignados por los nuevos concesionarios viales que invirtieron un monto prácticamente similar al de la DNV.

En los dos años siguientes (1993-1994) se registra un significativo crecimiento de la inversión total en nuevas obras en infraestructura vial sustentada, fundamentalmente, en el incremento de las provenientes de la DNV (en relación con 1992, aumentaron un 111% en 1993 y un 252% en 1994), y en muy inferior medida por el aporte de los concesionarios privados (incrementos del 41% y del 102%, respectivamente).

Siempre en términos de la inversión agregada en nueva obras, en los años siguientes se manifiesta un contrastante comportamiento entre el bienio 1995-1996 (caída de relativa significación) y el período 1997-1998, donde se alcanzan, incluso, los máximos niveles de formación de capital de la década de los noventa, como producto de significativos incrementos en la inversión de los concesionarios viales y, también, de la propia DNV.

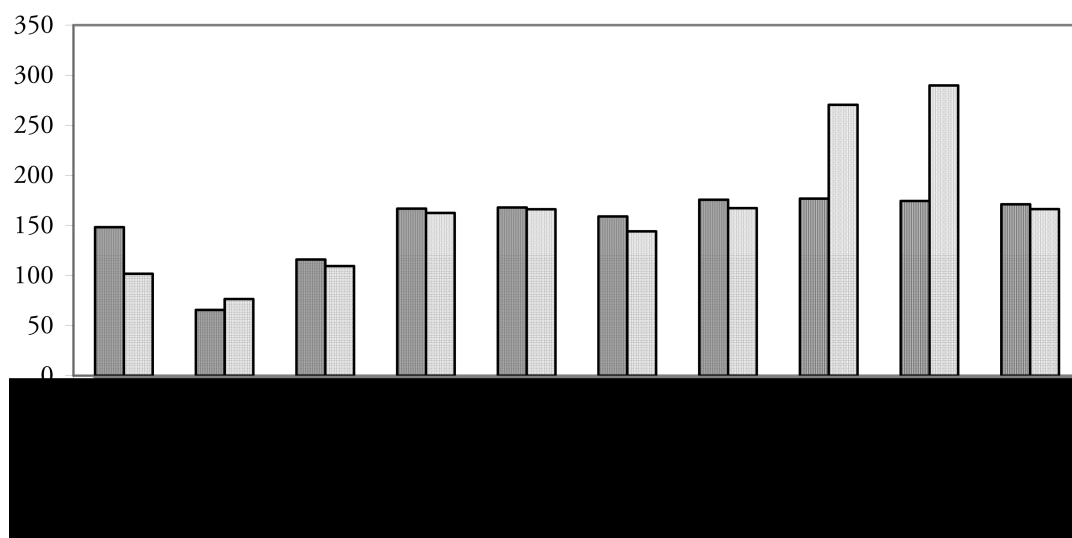
A partir de allí, y en consonancia con el proceso de recesión de la economía que se inicia en la segunda mitad del año 1998, la inversión –tanto pública como privada– pasa a inscribirse en un marcado decrecimiento. Así, en 1999, la inversión total resulta ser un 16% menor que la del año anterior, debido fundamentalmente a que la DNV recortó casi la tercera parte 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 y direccionó la mitad del monto correspondiente a dos años atrás. La caída de la inversión en el año 2000 fue aún más notoria dado que las concesionarias también redujeron la asignación de recursos a la inversión en más de la tercera parte respecto del año anterior.

A partir de estas consideraciones generales sobre el comportamiento de la inversión vial durante la década de los años noventa, y retomando el análisis del desempeño de los nuevos actores que operan en el sector, cabe evaluar la relación existente –renegociaciones contractuales mediante– entre las inversiones comprometidas por los concesionarios viales y las realmente ejecutadas en el período. En ese sentido, la información que brinda el Gráfico N° 4, elaborado a partir de los datos proporcionados por el órgano de control del sector, permite constatar la inexistencia de marcadas discrepancias entre ambas variables.

Gráfico N° 4

Inversiones previstas y ejecutadas en nuevas obras. Período noviembre 1990-octubre 2000

(en millones de dólares corrientes/pesos, incluye IVA)



Nota: Se trata de las inversiones involucradas en la realización de nuevas obras viales no incluyendo, por tanto, aquellos gastos de conservación de rutina de las mismas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

De las evidencias presentadas se concluye que las inversiones ejecutadas por los concesionarios fueron superiores a las previstas solamente en tres de los diez años estudiados (años 2, 8 y 9 de la concesión), por un monto cercano a los u\$s/\$ 220 millones (en total, para los tres años).

Por su parte, los incumplimientos observados para el resto de los años, han sido de variada y discontinua intensidad. El nivel de incumplimiento máximo registrado se manifiesta en el primer año de la concesión, cuando las inversiones ejecutadas fueron inferiores a las comprometidas por un monto cercano a los u\$s/\$ 50 millones, lo que representa casi la tercera parte del total previsto. En el resto de los años, los defasajes fueron mucho más moderados y a lo sumo, los concesionarios invirtieron hasta un 9% menos (en el año 6 de la concesión) de los montos comprometidos. En total, los incumplimientos registrados en los siete años restantes alcanzan, en su conjunto, a u\$s/\$ 87 millones. Sin embargo, estas diferencias lograron ser compensadas por lo que, en caso de considerar los totales de manera agregada para todo el período, se observa que la inversión ejecutada ha sido superior a la prevista en un 9% (implica un monto de u\$s/\$ 130 millones).⁸⁵

Es necesario aclarar que a pesar de estos intentos por compensar los incumplimientos previos; las diferencias entre los montos comprometidos y los ejecutados deben ser analizadas año tras año, ya que las inversiones previstas forman parte de las respectivas ecuaciones económico-financieras de las empresas. Esto significa que la diferencia entre las inversiones ejecutadas y las planificadas representarán *ceteris paribus* menores egresos para las empresas y, por ende, mayores ganancias. Al decir de la AGN⁸⁶ “la postergación de la inversión comprometida para un año determinado implica la distorsión de la ecuación económico-financiera, ya que al mantenerse el nivel de ingreso del concesionario (tarifas más compensación) se produce un incremento del beneficio, superior al previsto para este período”.

En relación con este último punto, es indudable que la decisión de invertir por parte del capital privado está determinada por sus expectativas en cuanto al nivel de rentabilidad esperable de la consiguiente asignación de recursos. Dicha lógica, en el caso de las concesiones viales, provocaría, de no mediar restricciones, que la inversión se oriente sólo hacia aquellos tramos con mayor caudal de tránsito, y en consecuencia con mayor capacidad de recaudación a partir del cobro de peaje. En este caso, la intención de invertir por parte del capital privado y la obligación de ciertos grados de inversión establecida por el Estado pueden tender a corresponderse.

En tanto es responsabilidad del Estado la de establecer –o aprobar–, regular y monitorear los montos de inversión necesarios para los distintos trayectos –particularmente en aquellos tramos donde el tránsito es relativamente escaso–, se establecieron al menos dos obligaciones que las concesionarias debían cumplir a riesgo de ser sancionadas. Así, esta potencial sanción podría funcionar como otro de los “incentivos” para que las empresas realicen las inversiones correspondientes.

De esta manera, en los contratos originales quedaron establecidas las inversiones previas que las concesionarias debían realizar para poder comenzar a cobrar peaje (las denominadas *obras iniciales* que, junto con las inversiones complementarias propuestas por los oferentes –sobre la base de lo previamente planteado por el Estado– y el monto del canon, definieron las adjudicaciones) a las que se sumó el requisito de cumplir escalonadamente con los dos índices de calidad de las rutas (el de Estado y el de Serviciabilidad Presente).

En relación con el supuesto aliciente para invertir surgido a partir de la potencial sanción por los incumplimientos podría señalarse que, sin embargo, las diferencias registradas entre las inversiones realizadas y las previstas no siempre han sido penalizadas. Esto en parte es posible gracias a un mecanismo de franquicias establecido en los contratos de concesión a partir del cual las obras

(noviembre de 1999-octubre de 2000) respecto al anterior fue del 2,3%, mientras que la reducción entre este último año y su predecesor (octavo año) había sido del 3,3%.

⁸⁵ La inversión en los años 9 y 10 de la concesión están aún pendientes de verificación contable.

⁸⁶ Resolución AGN N° 69/96.

comprometidas pueden retrasarse por períodos prolongados.⁸⁷ En este sentido, la propia AGN determinó en su momento que la utilización de franquicias significa la modificación sistemática de los cronogramas de obras aprobados, y por ende el incumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo de Renegociación Contractual –Decreto N° 1.817/92– que establece que “se deberá respetar estrictamente el cumplimiento de las obras prioritarias, tanto en cantidades como en montos equivalentes por año”. Por otro lado, el uso reiterado de este mecanismo contradice las exigencias especificadas en los mismos Pliegos de Condiciones Particulares, donde se señala que “el ente concesionario no podrá alegar otras causales que las de caso fortuito o fuerza mayor para no cumplimentar el cronograma de obras presentado con su oferta” (Resolución MOySP N° 221/89).

II. 8. 2. Indicadores de calidad del servicio

Como correlato de la ejecución de las obras contractualmente estipuladas, las empresas concesionarias se comprometieron a garantizar un mínimo de calidad del servicio ofrecido. La manera de llevar a cabo un control de esta situación es mediante un “control por resultados”, asociado al grado de consecución de los valores establecidos para los Índices de Estado y de Serviciabilidad Presente.

Como se señaló, el Índice de Estado (IE) refleja parámetros tales como rugosidad, fisuración, ahuellamiento, etc. de las rutas. En el Cuadro N° 9 se presentan las exigencias que se establecieron en los contratos originales y sus respectivas modificaciones en las posteriores renegociaciones contractuales.

Cuadro N° 9

Índice de Estado exigido en los contratos de concesión

Período 1994- 2018

Período	Contrato Inicial	Primera Renegociación	Segunda Renegociación	
			Corredor 18	Restantes corredores
1994-2001	6	6	6	6
2001-2002	7,5	6	6	6
2002-2003	-	7,5	7	7,5
2003-2006	-	-	7	-
2006-2015	-	-	7	-
2015-2018	-	-	7,5	-

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN Y SUS NORMAS MODIFICATORIAS.

A la inversa de lo que cabría esperar, en tales renegociaciones las exigencias planteadas inicialmente para los índices de estado no se han incrementado sino que, por el contrario, han permanecido constantes o, en realidad, se ha extendido el plazo para su satisfacción, a pesar de tratarse de niveles de calidad bastante exiguos.

⁸⁷ Estos mecanismos de franquicias posibilitan el hecho de que tanto la fecha de inicio de cada obra como el plazo total prefijado para su realización, pueden extenderse de manera automática. En los propios pliegos de la licitación se estableció que la penalidad por el retraso en el inicio de las obras prioritarias, mejorativas y complementarias contractualmente convenidas comenzaría a regir “a partir de la fecha que surja de adicionar a la fecha prevista por

Así, para los primeros años de la concesión (en la etapa en la que debían realizarse las “obras prioritarias”) no hubo mayores exigencias en cuanto a la mejora del estado de las rutas, y la obligación impuesta –para el período 1990-1993– fue la de mantener los valores del IE por encima del 95% de los iniciales –que rondaban los 4,6 puntos–. Para los años subsiguientes,⁸⁸ los requerimientos se correspondieron con los de un estado de la calzada “regular”.

Cuadro N° 10

Evolución del Índice de Estado y del Índice de Serviciabilidad presente
Período 1988-2002

Corredor	Índice de Estado											Índice de Serviciabilidad Presente		
	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996	2001	2002
1	6,1	4,2	6,6	6,9	7,6	7,9	8,3	8,2	8,0	8,4	8,3	3,1	3,4	3,4
2	7,3	5,8	6,2	6,4	7,0	7,4	8,0	7,5	8,1	8,4	8,6	3,3	3,4	3,4
3	6,7	4,8	7,6	7,5	7,5	7,4	7,2	6,6	7,7	7,1	6,4	3,1	3,0	2,9
4	5,2	3,3	7,7	7,6	6,9	7,3	7,1	6,9	6,5	7,0	7,1	3,1	3,1	3,0
5	7,0	5,5	8,0	7,1	6,3	8,3	8,1	8,5	8,0	8,1	8,2	2,6	3,2	3,2
6	5,7	3,8	6,4	6,4	5,7	5,8	6,1	6,5	7,5	7,8	7,5	2,6	3,2	3,2
7	6,7	5,1	6,5	7,0	8,0	7,4	7,5	8,1	7,3	7,5	7,6	3,2	3,1	3,1
8	6,1	4,3	6,8	6,8	7,1	7,6	7,0	7,6	7,5	7,7	7,4	3,1	3,0	3,0
9	6,8	5,2	6,9	6,7	7,7	7,7	8,1	7,5	7,4	7,3	7,4	3,2	3,0	3,1
10	6,6	4,8	8,3	7,8	7,7	7,7	7,6	8,1	8,3	8,2	8,2	3,0	3,3	3,3
11	6,9	5,3	7,2	7,2	7,4	9,1	7,5	8,0	8,2	7,8	7,6	3,1	3,2	3,2
12	7,0	5,5	6,9	7,2	8,1	8,9	7,5	8,0	8,2	7,5	7,6	3,1	3,5	3,4
13	6,8	5,0	6,6	7,7	8,0	8,1	7,7	8,0	8,4	8,4	8,5	3,2	3,2	3,2
14	6,2	4,6	7,2	7,0	6,8	7,2	7,5	7,7	7,3	7,9	7,3	3,1	3,1	3,1
16	5,4	3,5	7,7	7,5	7,3	7,1	6,8	7,5	7,6	8,1	8,4	3,5	3,2	3,2
17	5,6	3,7	7,7	7,4	7,2	7,7	7,7	8,1	8,2	8,4	8,2	3,1	3,2	3,2
18	6,6	4,7	7,8	7,5	7,2	7,7	7,0	7,6	7,4	7,7	7,4	2,8	3,3	3,3
20	6,5	5,0	6,8	7,2	7,4	7,4	7,3	8,0	8,5	9,2	9,2	3,1	3,6	3,6

^(*) Los datos del IE correspondientes a 1988 provienen del censo realizado por la DNV ese mismo año, mientras que los valores de 1990 son estimados emanados de un estudio realizado por la Cámara de Concesionarios Viales en 1991.⁸⁹

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES.

el cronograma para el inicio de la obra un veinte por ciento (20%) del lapso transcurrido entre esta fecha y la fecha de inicio de la Concesión”.

⁸⁸ Esto es, hasta el año 12 según la primera renegociación, y hasta el año 25 en el caso de la segunda renegociación para el Corredor N° 18.

⁸⁹ En ese estudio se establecieron valores estimados del IE bajo el supuesto de la suspensión total de los trabajos de mantenimiento a cargo de la DNV desde 1988, y considerando un deterioro acumulativo del estado de las rutas a partir de la información relevada en el Censo realizado por dicho organismo. En otras palabras, se asumió que, al inicio de las concesiones, el IE medio se ubicaba en torno a 4,6 puntos.

Cabe resaltar que dos años antes de concretarse las concesiones (en 1988), de acuerdo al censo realizado por la DNV, el IE medio de las rutas transferidas al capital privado era de más de 6 puntos, es decir, superior al exigido al conjunto de las rutas concesionadas para casi la *totalidad del plazo de la concesión*.

Ahora bien, en términos agregados, el IE medio aumenta leve pero sistemáticamente —a pesar de la pequeña y casi generalizada baja registrada en 1998— hasta alcanzar en el año 2002, valores compatibles con los establecidos en la última renegociación (en promedio, en torno a 7,8 puntos). De todas maneras, cabe resaltar que, siempre en el plano global, en este último año se mantiene constante o, incluso decae el IE en la mayor parte de los Corredores con el riesgo cierto de que, en el año 2003, el último de la concesión, buena parte de ellos no alcance esos no muy exigentes niveles de calidad requeridos (los registros correspondientes a seis corredores en 2002 se ubican por debajo de los 7,5 puntos).

De todas maneras, tan o más importante que los valores promedio es la consideración de algunos ejemplos que denotan (a pesar de las crecientes compensaciones percibidas en los últimos años) un marcado deterioro en el IE de determinados corredores. Así, en uno de los casos (el del Corredor N° 3), el IE registrado en el 2002 (6,4) se ubica por debajo del relevado por la DNV en el año 1988. En otros términos, al cabo de doce años de gestión privada y a pesar de las ingentes transferencias de recursos en materia de compensaciones indemnizatorias y de subsidios directos, el estado de las rutas concesionadas es, en cuanto a calidad, no muy superior al de una década y media atrás.

Siempre tomando como punto de referencia los valores alcanzados en el año 2002 y quedando, en principio, un solo año para la conclusión de las concesiones, en tres corredores (los N° 4, 10 y 18) los respectivos IE resultan ser inferiores a los que se registraban en el año 1994; en otros tres (los N° 7, 9 y 12), tales índices de calidad se ubican por debajo de los constatados en 1996; y, por último, en los corredores N° 8 y 11 los registros de 2002 son menores a los verificados en 1997. De las consideraciones precedentes, puede llegar a inferirse que, a medida que se aproxima la conclusión del período de concesión, la actitud empresaria parecería tender a desatender (en buena parte de los casos) la calidad del servicio ofrecido a punto tal que, en algunos casos, muy difícilmente puedan cumplir con sus —como se señaló, exiguos— compromisos contractuales en materia de calidad del servicio ofrecido.

La evolución del IE es un punto de suma trascendencia por cuanto el estado de la ruta se transforma en una de las variables que influyen de manera directa sobre el costo del transporte. En este sentido, en la medida en que el camino se encuentre en condiciones óptimas, ello redundaría en una disminución de los costos de operación para los vehículos y, consecuentemente, en un ahorro para sus usuarios. En ese sentido, y más allá de las distorsiones que ha impuesto la proliferación de distintos tipos de subsidios, la tarifa de peaje podría convertirse en un costo significativo —y no proporcional— a dicho ahorro, en la medida en que ésta no sea compensada con un menor ahorro del usuario a partir de las mejoras introducidas en el estado de los caminos.

Por su parte, en lo referido al Índice de Serviciabilidad Presente (ISP), todos los corredores satisfacen el requerimiento establecido en los respectivos contratos (mantener un mínimo de 2,8 puntos). No obstante cabe resaltar, por un lado, que en el año 1996, dos de ellos (los N° 5 y 6) revelan un ISP inferior al exigido y, por otro, que en cuatro de los corredores (los N° 3, 4, 8 y 16) los valores correspondientes al año 2002 se ubican por debajo de los registrados en 1996. Nuevamente, a medida que se aproxima la conclusión del período de la concesión, la actitud de algunas de las firmas parecería responder a minimizar los montos de inversión que conlleven la sistemática mejora en la calidad del servicio ofrecido de forma tal de, a lo sumo, tratar de no quedar expuestas a sanciones por el incumplimiento de los por demás acotados índices de calidad exigidos contractualmente (aun cuando ello suponga un deterioro respecto a los niveles alcanzados en años anteriores).

II. 9. El desempeño económico de las empresas del sector

Al analizar los márgenes de rentabilidad de las empresas concesionarias, es imposible dejar de lado temas tales como, entre otros, el contexto regulatorio y operativo, la evolución de las tarifas, las inversiones —previstas y realizadas— y, fundamentalmente, las llamadas compensaciones indemnizatorias. Por supuesto, todos estos elementos, en mayor o menor medida, han tenido una incidencia directa sobre el estado de los resultados económicos que se derivan de los estados contables de las empresas involucradas —la mayoría de ellas vinculadas a la construcción o pertenecientes a grandes grupos económicos—. ⁹⁰

En el período 1993-2001 los ingresos totales —entre los que se registran los ingresos derivados del cobro del peaje y los de las compensaciones indemnizatorias— de las empresas del sector se incrementaron un 85% (porcentaje que asciende a 142% en caso de considerarse la variación 1992-2001), a una tasa anual acumulativa del 8,0%. Ahora bien, si se tiene en cuenta que a partir de 1999 se ha dado una disminución en el ingreso proveniente de las tarifas cobradas —a lo que se suma una leve disminución en el volumen del tránsito a partir del año 1998—, se infiere la creciente importancia que han pasado a asumir las compensaciones indemnizatorias en los ingresos totales de los concesionarios.

Los resultados económicos para el período 1990-2001, revelan un sesgo negativo al inicio de la década (años 1990-1991) asociado a, por un lado, los montos destinados a las inversiones requeridas para la habilitación de las casillas del cobro de peaje y, por otro, a la señalada habilitación parcial de tales estaciones. A partir de ese momento, las utilidades del sector han ido en constante aumento, con una variación entre 1993-2001 del 45% y con su punto máximo en el año 1994, donde los beneficios contables superaron los u\$s/\$ 31 millones.

Tomando en consideración todo el período de la concesión, se observa que las empresas —en su conjunto— operaron con una tasa de rentabilidad sobre ingresos (utilidades/ingresos) del 7,1%. Los puntos extremos en los márgenes de utilidad se registraron en los años 1994 y 1997 con porcentajes de 11,6% y 9,6%, respectivamente.

Si se comparan estos márgenes de rentabilidad con los registrados por la cúpula empresarial (esto es, las 200 empresas de mayor facturación del país), y por las firmas privatizadas que integran dicha elite, queda en evidencia que la tasa media de utilidad de las concesionarias se encuentra en todo el período —con excepción del bienio inicial donde los beneficios de las empresas son negativos— por encima del registrado para la cúpula empresarial y en algunos casos (como en el año 1994) resultan superiores, incluso, a la del conjunto de los consorcios a cargo de las empresas privatizadas. En promedio, las empresas concesionarias obtuvieron en el período 1991-2001 utilidades sobre ingresos superiores en más del 100% de las obtenidas por el promedio de la cúpula empresarial. ⁹¹

Finalmente, en lo relativo a la tasa de rentabilidad neta (utilidades/patrimonio neto) se pueden verificar los extraordinarios márgenes de rentabilidad para todo el período, ya que la tasa de ganancia respecto del patrimonio neto se eleva a más del 17%, ⁹² nivel que supera holgadamente al

⁹⁰ En el Cuadro N° 11 se sintetizan los resultados obtenidos por el conjunto de los concesionarios a partir de 1990, aunque la información correspondiente al trienio 1990/1992 debe considerarse como parcial por no encontrarse habilitada la totalidad de las casillas de peaje a la fecha de cierre de los respectivos balances. Recién a partir del año 1993 se puede decir que el sistema funcionaba en su plenitud (es por esto que según los datos que pretendan compararse, se tomarán periodos variables que contemplen o no a los años 1990/91, 1992 o 1993 según los datos disponibles en cada caso) ya que en realidad cinco estaciones —sobre un total de 53— fueron habilitadas unos meses después del inicio del ejercicio económico de los respectivos concesionarios (se trata de las estaciones Ceres y San Vicente —consorcio Covinorte S.A.—, habilitadas en noviembre de 1992 y marzo de 1993 respectivamente; Florencia —Servicios Viales S.A.—, habilitada en octubre de 1992; El Dorado —Vicov S.A.— habilitada en septiembre de 1992 y Arroyo Teguá —Red Vial Centro S.A.—, habilitada en octubre de 1992).

⁹¹ De haberse contemplado el período 1993-2001, esta diferencia habría sido del 128%.

⁹² De considerar el período desde el año 1992, los porcentajes de la tasa de rentabilidad se elevan a 7,4% —sobre ingresos— y 18,1% —respecto al Patrimonio Neto—.

Cuadro N° 11**Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ingresos de los concesionarios de las rutas nacionales y su relación con las mayores empresas del país y con las privatizadas que integran la cúpula empresaria****Período 1990-2001**

(en miles de pesos/dólares y porcentajes)

Año	Ingresos Totales [*]	Patrimonio Neto	Utilidades	Tasas de Rentabilidad				
				Sobre Ingresos	Sobre Patrimonio Neto	De la cúpula ^{**}	De las privat. en la cúpula ^{***}	Sobre Pat. Neto en 500 más grandes ^{****}
1990-1991	43.034	22.505	-5765	-13,4	-23,5	0,0	4,0	s/d
1992	175.801	35.646	5.398	3,1	22,9	-0,4	5,0	s/d
1993	229.881	64.123	15.228	6,6	23,7	4,5	11,0	s/d
1994	268.979	77.611	31.262	11,6	40,3	5,6	10,1	s/d
1995	301.574	109.067	29.041	9,6	26,6	5,8	12,1	11,1
1996	298.194	118.202	22.497	7,5	19,0	4,3	11,0	13,1
1997	315.661	128.136	30.481	9,7	23,8	4,7	12,0	14,0
1998	350.470	149.288	26.320	7,5	17,6	3,8	10,0	12,0
1999	360.142	171.425	27.353	7,6	16,0	2,3	7,1	8,0
2000	356.919	179.456	18.830	5,3	10,5	2,1	8,1	6,8
2001	424.567	229.483	22.097	5,2	9,6	1,7	4,90	5,0
Total 1991/2001	3.125.220	1.284.941	222.742	7,1	17,3	-	-	-
Total 1992/2001	3.082.187	1.262.436	228.507	7,4	18,1	-	-	-

* Los ingresos totales de los concesionarios surgen de la información proporcionada por los respectivos balances anuales, cuyas fechas de cierre no siempre coinciden con la del año de concesión. De allí que muy particularmente, en años como el 2001, en los que los subsidios representaron valores muy significativos sobre los ingresos totales; su percepción puede no estar contemplada en los registros contables correspondientes. Así, por ejemplo, los ingresos totales ascendieron, hasta el mes de octubre de dicho año, a más de u\$s/\$ 750 millones (de los que más de las dos terceras partes corresponden a subsidios. Ver Cuadro N° 6), mientras que los registrados en los balances contables con cierre en meses precedentes a tal fecha, suman alrededor de u\$s/\$ 425 millones.

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

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

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

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS, Y DEL INDEC: "ENCUESTA NACIONAL A GRANDES EMPRESAS", VARIOS AÑOS.

registrado para el conjunto de las 500 empresas más grandes del país. La evolución de tal tasa de rentabilidad sobre patrimonio neto fue ascendente entre 1991 y 1994 –año en el que se registró el nivel máximo de 40% en promedio–. A partir de allí se registra un decrecimiento en dichos márgenes de beneficio hasta ubicarse en torno al 10% en el año 2001.

De todas maneras, más allá de este decrecimiento relativo registrado en los últimos años, la tasa promedio de rentabilidad sobre patrimonio neto obtenida al cabo del período no hace más que corroborar las propias previsiones realizadas por la FIEL,⁹³ en torno a las extraordinarias tasas inter-

⁹³ Al respecto ver FIEL: op. cit.

nas de retorno que surgían de los propios contratos originales de concesión. Es más, en la medida en que las recurrentes renegociaciones contractuales, así como los montos de las compensaciones indemnizatorias que se le concedieron, no hicieron más que intentar mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de los concesionarios, resulta natural la obtención de tan elevados –para nada “justos” ni “razonables”– niveles de rentabilidad.

Sin embargo, ello resulta absolutamente contradictorio con las propias consideraciones del Decreto N° 527/91 (que dio inicio al primer proceso de renegociación de los contratos) que como se señaló, advertía, a menos de un año de haberse concedido el servicio, sobre la necesidad de reorganización del sistema, en tanto se consideraba que “...*las concesiones otorgadas, en su aplicación práctica, resultarían lesivas para el interés nacional y llevarían a beneficios abusivos y soluciones jurídicas contrarias al derecho público que rige las relaciones entre el concedente, concesionario y usuarios*”. Asimismo, se señalaba que “El sistema tal como ha sido estructurado, *ha demostrado ser contrario al interés general...ocasionando serias distorsiones económicas en el proceso de creación, distribución y comercialización de bienes y servicios*”; para por último, considerar que “... los niveles tarifarios vigentes resultantes de la aplicación de las mecánicas previstas, se muestran *absolutamente desproporcionados en relación al servicio que se presta y a las inversiones realizadas y a realizar*, tendiendo a convertirse en abusivos desde el punto de mira del usuario destinatario del servicio” (énfasis propio). A pesar de ello, las acciones –y omisiones– oficiales al respecto han derivado en la preservación –cuando no, en el acrecentamiento– de una ecuación económico-financiera que, naturalmente, al haber sido formulada en pleno contexto hiperinflacionario, conllevaba márgenes de rentabilidad en los que subyacía una muy elevada prima de riesgo. En otros términos, el mantenimiento de las “abusivas” tasas de beneficio de los concesionarios se ha visto priorizado por sobre cualquier otra consideración jurídica –como la aplicación de ilegales cláusulas de ajuste tarifario–, económica y social.

Asimismo, esos tan elevados niveles de rentabilidad empresaria ponen en duda o cuestionan algunas de las principales disposiciones emanadas de las dos leyes fundamentales bajo las que se efectivizaron las concesiones viales. Por un lado, las que devienen de la Ley de Peaje (N° 17.520) que, si bien hacen referencia al nivel de las tarifas, y no a los ingresos efectivos de los concesionarios (y, por ende, tampoco a sus rentabilidades), se vería desvirtuada en su “espíritu” atento a la escasa “proporcionalidad” existente entre las tarifas (en realidad, en este caso, subsidios mediante, los ingresos) y el valor económico del servicio. En efecto, la misma señala que “el nivel medio de las tarifas no podrá exceder el valor económico medio del servicio ofrecido” (Artículo N° 3). Dicho valor quedaría representado en los menores costos que deberían afrontar los usuarios ante las mejoras en los caminos, siendo beneficiados por ahorros de diverso tipo: tiempo de viaje, combustible utilizado, desgaste del vehículo, etc. En caso de que esto no ocurriera en términos de proporcionalidad frente a las tarifas,⁹⁴ el supuesto “beneficio”, se transformaría en una imposición para los usuarios, representando un costo significativo para los mismos.⁹⁵

Por otro lado, la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696), establece pautas muy significativas en relación con el valor de las tarifas, así como de las rentabilidades empresarias, en el marco del sistema de concesión por peaje. En este sentido, en su Artículo N° 58 se establece que “la tarifa de peaje compensará la ejecución, modificación, ampliación o los servicios de administración, reparación, conservación o mantenimiento de la obra nueva”, se prevé “asegurar necesariamente (que) la

⁹⁴ Ante la proliferación de subsidios de diverso tipo y naturaleza, tal “proporcionalidad” tal vez pueda haberse verificado a partir de la notable reducción de las tarifas de peaje registrada desde octubre de 1999. En otras palabras, si bien la “letra” de la ley podría no haberse visto contrariada, es evidente que el “espíritu” de la misma no se condice con los ingresos totales de los concesionarios ni, mucho menos, con sus márgenes de rentabilidad.

⁹⁵ Para un análisis más detallado sobre el tema, consultar: Polo, C.: “Servicio vial en Corredores con peaje. El valor económico del servicio vial y el ahorro para los usuarios”, Buenos Aires, febrero de 1999, mimeo; el documento de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación: “Beneficio del usuario en los corredores viales nacionales”, 1998.; y Montes de Oca, L.: *Peajes: 2003-2018. Un negocio ilegal de 7000 millones de dólares*, Editorial A. M. Gráfica, Buenos Aires, 1997.

eventual rentabilidad de la concesión no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el Concesionario y la utilidad neta obtenida por la Concesión” y se menciona que la ecuación económico financiera de los concesionarios “deberá ser estructurada en orden de obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario”.

Es evidente que estos principios no han sido respetados. Los llamativos márgenes de rentabilidad anteriormente señalados, condensan por un lado, la importante transferencia de recursos que se viene dando por parte de los usuarios (a partir de los incrementos en las tarifas de peajes, según el criterio “paga el que usa”), como de la sociedad en general (cuando, al tiempo que se agudiza la crisis fiscal, se otorgan subsidios a las empresas con la finalidad de mantener incólumes las ganancias extraordinarias que éstas perciben).

En este marco, cabe incorporar una muy breve digresión analítica vinculada, en última instancia, a las especificidades del contexto operativo en el que se ha inscripto el desempeño de las concesionarias viales de los corredores nacionales. Los rasgos distintivos del “mercado” (monopólico, demanda cuasi cautiva, reserva de mercado, inexistencia de caminos alternativos) conllevan, naturalmente, un menor –sino nulo– riesgo empresario que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Más aún cuando, sistemáticamente, en todas las renegociaciones, la preservación de la ecuación económico-financiera original de los contratos ha sustentado todas las modificaciones introducidas en los contratos originales. Hasta allí, independiente de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas y los subsidios que las determinan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos normativamente, deberían ser sustancialmente inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia, con el consiguiente riesgo empresario que se desprende de esas mismas condiciones de –más o menos– cierta competencia interempresaria.

Sin duda, ese “modelo” de interrelaciones entre la morfología de los mercados, el riesgo empresario implícito, y la “razonabilidad” de las consiguientes tasas de rentabilidad, se ve mediatizado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina, en general, y del de las concesiones viales, en particular. En efecto, la obvia minimización del riesgo empresario asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada –en realidad, dicho riesgo se torna, cuanto menos, absolutamente nulo–, cuando una multiplicidad de reaseguros normativos y/o regulatorios ha tendido a garantizar, como mínimo, la preservación de la “ecuación económico-financiera original” y/o las “tasas internas de retorno” emergentes de los respectivos contratos de transferencia. En esa dirección, la “razonabilidad” y “proporcionalidad” de las tarifas (así como la de las rentabilidades que de las mismas se derivan) tienden a verse subsumidas ante la vigencia de condiciones normativas y/o regulatorias que preestablecen tales niveles al margen, incluso, de toda consideración sobre esos aspectos sustantivos y, en ese marco, respecto a la pregonada “seguridad jurídica” de los usuarios de tales rutas (vía tarifas de peajes) y de la sociedad en su conjunto (a partir de la proliferación de subsidios de diversa naturaleza).

II. 10. La renegociación de los contratos de concesión bajo la Administración Duhalde

Los últimos días del año 2001 marcaron un nuevo hito en la historia política y social de la Argentina. Una masiva movilización popular, violentamente reprimida pero con una sólida e inquebrantable resolución en cuanto a la exigencia de cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y, naturalmente, en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas, derivó en la renuncia del presidente De la Rúa y de todo su gabinete el día 20 de diciembre. Para entonces, la Argentina atravesaba una de sus más profundas y prolongadas crisis político-institucionales, estrechamente vinculada a, entre otras cuestiones, cuatro años consecutivos de recesión económica, crecientes y dramáticos niveles de pobreza e indigencia, elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios crecientes en su sector externo, y recurrentes renegociaciones de una deuda externa impagable (tanto en los términos en que fuera acordada originalmente, como en sus opacas renegociaciones posteriores).

Tras la renuncia presidencial y después de doce convulsionados días, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales, el primero de enero de 2002, ya habiéndose anunciado la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa (*default*), la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Eduardo Duhalde. A poco de asumir, la nueva administración elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley de emergencia que, contando con el apoyo parlamentario de la mayor parte de los partidos constitutivos de la alianza gubernamental saliente, fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero.

Esta nueva norma legal de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) conllevó cambios decisivos en el plano macroeconómico; en especial, el abandono del régimen de la Convertibilidad a partir de la modificación parcial de la Ley N° 23.928, con la alteración del régimen de paridad un peso = un dólar estadounidense, y la consiguiente depreciación de la moneda nacional. Esa “pesificación” de la actividad económica local se vio acompañada por un intento de replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas que, en principio, y atento a la propia devaluación, apuntaba a –por lo menos– revisar y renegociar algunos de los múltiples privilegios de los que estas firmas habían gozado durante la vigencia del esquema convertible.⁹⁶

En este sentido, tres de los artículos de la nueva ley (el 8, el 9 y el 10) están directamente relacionados con esa pretensión de reconfigurar la relación Estado-compañías privatizadas-sociedad. Así, a través del Artículo N° 8 de la Ley de Emergencia se estableció la eliminación de la dolarización de las tarifas en aquellos casos en los que las mismas estaban fijadas en dicha moneda, así como también su indexación periódica función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica. En este punto, la Ley señala taxativamente que, a partir de su entrada en vigencia, “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense”. La supresión de uno de los principales privilegios privativos de las empresas privatizadas se vio reforzada al reformarse el texto del Artículo N° 10 de la Ley de Convertibilidad por el Artículo cuarto de la N° 25.561, en el que se reafirma que la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el primero de abril de 1991. El nuevo texto (del mencionado artículo) quedó redactado de la siguiente manera: “*Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios*” (énfasis propio).

En otras palabras, del nuevo texto reformado se desprende que todas las indexaciones tarifarias aplicadas durante la vigencia de la Convertibilidad fueron ilegales y que, como tales, deberían ser compensadas a los usuarios y consumidores afectados por las mismas.

En el Artículo N° 9, por su parte, queda planteada la renegociación de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos. Si bien uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas, en general, y de las concesiones viales, en especial, ha sido la recurrente –y muy poco transparente– renegociación de los contratos de concesión o transferencia, en este caso se incorporó, como hecho novedoso y, en principio, auspicioso, la fijación de ciertos criterios básicos sobre los que deberían estructurarse tales revisiones, que en poco o nada se asemejan a los que sustentaron las “readecuaciones” de diversas cláusulas contractuales encaradas durante el gobierno de Menem y la gestión de la Alianza.⁹⁷ En ese sentido, la Ley de Emergencia dispone que en las

⁹⁶ Para más información sobre este proceso, consultar Azpiazu, D. y Schorr, M.: *Las renegociaciones de los contratos con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde. Crónica de una sumisión anunciada*, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2003.

⁹⁷ Sobre este tema, consultar Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires, 1999; y Schorr, M.: “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas:

respectivas renegociaciones deberá considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”.⁹⁸

Sobre la base de lo dispuesto en el Artículo N° 9 de la Ley de Emergencia, durante el mes de febrero de 2002 fueron sancionados los Decretos del PEN N° 293/02 y N° 370/02. En el primero de ellos se encomendó al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se reafirmaron los criterios básicos sobre los que debería estructurarse el mismo (incorporando la debida atención a las inversiones efectivamente concretadas por las firmas y al grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales), se creó la Comisión de Renegociación responsable de asistir a dicho Ministerio, y se definieron las áreas o sectores comprendidos en la renegociación.⁹⁹ Asimismo, se estableció que las propuestas a elevar al PEN deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del decreto (en otras palabras, a principios de junio de 2002).¹⁰⁰

En este marco, cabe señalar que si bien el contenido del Artículo N° 9 es lo suficientemente amplio al referirse a la “renegociación de los contratos”, los plazos estipulados y los primeros pasos dados en la materia ya anunciaban que la misma quedaría prácticamente acotada a la evolución de las tarifas durante la emergencia (hasta diciembre de 2003) y, a lo sumo, a las condiciones mínimas de calidad en cuanto a la prestación de los servicios que se le exigirían a las empresas responsables de la prestación de los mismos.

Por su parte, el Decreto N° 370/02 determinó la conformación que tendría tal Comisión de Renegociación, invitándose a participar al Defensor del Pueblo de la Nación, al tiempo que se incluyó a un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores. Finalmente, se estableció que “los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, *ad referendum* del PEN”. Los mismos serían luego elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, creada por la Ley N° 25.561, aunque los dictámenes de esta última no tendrían carácter vinculante.¹⁰¹

Por último, siempre tomando como referencia los dos artículos de la Ley N° 25.561 vinculados, directamente, con las decisiones adoptadas en materia de “desindexación” y “desdolarización” de las tarifas, por un lado, y de renegociación de los contratos, por otro, el Artículo N° 10 de la citada norma establece, en consonancia con aquellas disposiciones, que las mismas “en ningún caso

polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, en *Revista Realidad Económica*, N° 178, Buenos Aires, 2001.

⁹⁸ Asimismo, el artículo tercero del Decreto N° 293/02 (reglamentario de la Ley de Emergencia), incorporó dos nuevos criterios a tener en cuenta en las renegociaciones: “las inversiones efectivamente realizadas por las empresas” y “las obligaciones comprometidas contractualmente”.

⁹⁹ Se trata de la provisión de agua potable y desagües cloacales; el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica; el transporte y la distribución de gas; el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica –fija–; el transporte ferroviario de personas, de superficie y subterráneo; las concesiones viales con cobro a usuarios, incluidos los accesos a la Ciudad de Buenos Aires; el sistema nacional de aeropuertos; el servicio portuario; el servicio postal; el servicio ferroviario de carga; y las vías fluviales por peaje.

¹⁰⁰ Ante la demora en la iniciación efectiva del proceso de renegociación, en el mes de septiembre se sancionó el Decreto N° 1.839/02 por el cual se dispuso la extensión por 120 días hábiles más de los plazos para la revisión de los contratos. Asimismo, en enero de 2003 se sancionó la Resolución ME N° 62/03, por la cual se extendió por 60 días adicionales el plazo para que el Ministerio de Economía eleve al PEN las propuestas de renegociación contractual.

¹⁰¹ Las mencionadas disposiciones normativas fueron complementadas, en marzo de 2002, por la Resolución ME N° 20/02, por la que se aprobaron las “Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos”.

autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.¹⁰²

Es en ese escenario en el que se inscribe la renegociación del contrato de concesión con el conjunto de las empresas prestatarias del servicio vial en los corredores nacionales (así como también, en la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires).¹⁰³

En términos generales, la reticencia empresaria a la entrega de la información solicitada por la Comisión de Renegociación de los Contratos (excluida la empresa Caminos del Río Uruguay S.A., concesionaria del Corredor N° 18) emerge como la primera respuesta de los concesionarios frente al nuevo contexto que devino de la sanción de la Ley de Emergencia N° 25.561.

Ello derivó en un dilatado proceso de renegociación que, en realidad, toma formas (públicas) más precisas al sancionarse a fines de enero de 2003 la Resolución ME N° 63/2003, por la que se dispuso aplicar el procedimiento de Consulta Pública para el tratamiento de las propuestas empresarias y, a la vez, se encomendó a la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía el desarrollo de tal proceso. En ese contexto, en ausencia de informe público alguno sobre las actividades y estudios que pudieran haberse realizado en el ámbito de la Comisión de Renegociación de los Contratos, el 10 de febrero de 2003 se sancionó la Resolución N° 26 de dicha Secretaría por la que se convocó a tal consulta pública. Al efecto, se estableció que los interesados sólo tendrían de quince días hábiles para tomar vista de las actuaciones, contando con diez días adicionales para presentar sus observaciones, comentarios y opiniones. Asimismo, una vez concluido dicho proceso, la Comisión de Renegociación de los Contratos debería informar dentro de los diez días hábiles sobre los resultados de la misma.

Antes de reseñar y analizar las propuestas elevadas por los distintos concesionarios,¹⁰⁴ cabe una breve digresión. En el Decreto N° 92/01 se explicitaba que el plazo de la concesión de las rutas nacionales (excluido el Corredor N° 18¹⁰⁵) concluiría el 30 de octubre de 2003 reiterando, así, lo establecido en la primera renegociación contractual. En ese marco, aun en caso de que la decisión gubernamental fuera la de mantener el sistema de peajes en las principales rutas nacionales (tal como se ha venido haciendo) sería mucho más lógico y razonable que el Estado abordara la tarea de elaborar nuevos –y mejores– pliegos de bases y condiciones de una nueva licitación que a que renegociara contratos que, en principio, tendrían muy pocos meses de vigencia.

En ese sentido, no resulta sorprendente que un denominador común a todas las presentaciones realizadas por los concesionarios fuera la extensión de los plazos de concesión (entre 40 y 96 meses, según los casos). En otros términos, frente a la omisión oficial, los privilegiados concesionarios de los noventa cuentan con el escenario propicio como para intentar extender tales privilegios por unos cuantos años más.

En realidad, ese denominador común involucró a la casi totalidad de las propuestas empresarias que, nítidamente, emergieron como una clara colusión de ofertas dada la similitud –más allá de sus matices, en cuanto a plazos de extensión y a los montos de nuevos subsidios requeridos– de sus demandas, a punto tal que ni siquiera difieren en su redacción.

Si bien, en procura de no afectar los ingresos de los usuarios de las rutas, todas ellas proponen mantener “el cuadro tarifario actual”, sus propuestas no hacen más que contravenir las disposiciones de las leyes N° 23.928 y N° 25.561, en tanto tales tarifas serían ajustables según “una fórmula que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, explotación, mantenimiento, adminis-

¹⁰² No obstante ello, una norma de inferior *status* jurídico que la Ley de Emergencia, como la Resolución ME N° 308, de agosto de 2002, reconoce la posibilidad de que se suspendan las sanciones a aquellas firmas prestatarias que aduciendo problemas derivados de la emergencia económica incumplan en los niveles de calidad exigidos.

¹⁰³ Al respecto, ver nuevamente, Azpiazu, D. y Schorr, M.: op. cit.

¹⁰⁴ Con la salvedad de Caminos del Oeste S.A. que no presentó propuesta alguna, por lo que podría inferirse que habría decidido no participar de la renegociación y, por tanto, dar por concluida la concesión en los plazos previstos en la primera renegociación contractual (esto es, en octubre de 2003).

¹⁰⁵ El análisis de la propuesta elevada por Caminos del Río Uruguay S.A. se realiza por separado de las restantes atento a las peculiaridades distintivas de dicho contrato de concesión.

tración y financieros”. Más allá de desconocer o ignorar la normativa vigente en lo relativo a la prohibición de indexar tarifas es, de todas maneras, en el ámbito de los requerimientos extra-tarifarios donde se manifiestan, a niveles casi sorprendentes, las desmedidas y descomedidas demandas empresarias (Cuadro N° 12) que, parecerían tender a la “recomposición de la ecuación económica financiera del contrato vigente” (tal como lo resaltan todas las propuestas) pero en términos de dólares.

En efecto, más allá de la demanda generalizada de reprogramar el plan de inversiones e, incluso, de supeditar el cumplimiento de los índices de calidad (que deberían verse satisfechos en octubre del corriente año) a la percepción de los nuevos subsidios y a la extensión de los plazos de concesión; todas las empresas reclaman incrementos sustantivos en los fondos provenientes del Fondo Fiduciario (también sujetos a indexación) a punto tal que, en muchos casos, los montos requeridos superan (incluso, holgadamente) al total de los respectivos ingresos (considerando los recursos provenientes de las tarifas y los percibidos del Fondo Fiduciario) percibidos en el año 2001. En ese sentido, los recursos fiscales que demandaría la satisfacción de las propuestas de los concesionarios ascenderían a 441 millones de pesos anuales (sin considerar el Corredor N° 18). En síntesis, a las ilegalidades y privilegios acumulados durante largos años se le adiciona una propuesta que sólo puede ser caracterizada como un verdadero despropósito, atento a la emergencia económica reconocida por –y a la que dio lugar la sanción de– la propia Ley N° 25.561, y a la que tanto aportaron los exorbitantes privilegios que gozaron, entre otros, los concesionarios viales de las rutas nacionales.

Por su parte, en el caso del concesionario del Corredor N° 18, Caminos del Río Uruguay S.A. (C.R.U.S.A.), resulta más que paradójica una de sus afirmaciones en la nota elevada a la Comisión de Renegociación de los Contratos el día 30/02/2002. En la misma se señala que la presentación de la información solicitada a la empresa y la “observancia de los procedimientos establecidos para su tramitación...no implican de modo alguno reconocer la legitimidad y/o constitucionalidad de la ley 25.561, el Decreto N° 293/02 y los restantes actos dictados en consecuencia”. Se trata, sin duda, de una afirmación muy poco consistente cuando proviene de una compañía que, precisamente, ha venido operando largos años al margen de las disposiciones de una Ley de orden público como lo es la N° 23.928 y que, por otro lado, parece desconocer la situación de emergencia que diera lugar a la sanción de la Ley N° 25.561 al plantear que es su intención acordar con la autoridad concedente “sin perjuicio del debido mantenimiento de la ecuación económico-financiera de la concesión que CRUSA espera se alcance en la renegociación en curso”. Asimismo, en su presentación, no realiza estimación alguna sobre los beneficios financieros que le generó (a pesar de, a juicio empresario, la dudosa “legitimidad y/o constitucionalidad” de la ley) la pesificación de sus deudas con el sistema financiero local: al 1° de enero de 2002, sus deudas ascendían a 19,9 millones de dólares (19,8 devienen de un préstamo sindicado liderado por el Banco de Galicia y Buenos Aires, y los restantes 100 mil dólares de un crédito otorgado por el Banco HSBC).

A partir de estos antecedentes generales, las propuestas de la empresa se sintetizan en cinco puntos:

- “aceptar provisoriamente el corrimiento propuesto de algunas obras, en especial las obras no fundamentales e imprescindibles”;
- “incrementar la partida aprobada para nuestra concesión de un pago mensual de 2,28 millones de pesos a la suma de 3,42 millones de pesos” provenientes del Fondo Fiduciario creado por el Decreto N° 976/01. El subsidio solicitado supone un ingreso extraordinario de más de 41 millones de pesos anuales, monto superior a los ingresos operativos que la empresa registró en el ejercicio contable cerrado el 31 de agosto de 2001 (36,0 millones de pesos);
- la adopción de medidas que permitan “que, en ningún caso los atrasos en los pagos por parte del Fondo Fiduciario superen los diez días”;

Cuadro N° 12

Requerimientos extra-tarifarios de los concesionarios viales de los corredores nacionales

Empresa	Requerimientos extra-tarifarios
Semacar S.A. Corredor 1 y 2	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 46,4 millones de pesos anuales (monto que supera holgadamente a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –35,2 millones de pesos–). · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros. · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión.
Nuevas Rutas S. A Corredor 5 (Ruta 7)	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 54,7 millones de pesos anuales (monto que más que duplica a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001–23,3 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Covico S.A. Corredor 6	· Ampliación en 72 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 15,2 millones de pesos (monto casi equivalente a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –17,6 millones de pesos–) · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Servicios Viales S.A. Corredores N° 7-8 y 9	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 71,4 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –68,7 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Covicentro S.A. Corredor 10	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 29,9 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –21,0 millones de pesos–). · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.

continúa

Empresa	Requerimientos extra-tarifarios
Covinorte S.A. Corredor 11	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 27,2 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –22,0 millones de pesos–) · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Concanor S.A. Corredor 12	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 20,7 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –16,0 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
VICOV SA Corredor 13	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 62,48 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –37,66 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Rutas del Valle S.A. Corredor 14	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 24,0 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –8,0 millones de pesos–) · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Caminos del Abra S.A. Corredor 16	· Ampliación en 96 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 30,9 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –16,0 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.

continúa

Empresa	Requerimientos extra-tarifarios
Nuevas Rutas S.A. Corredor 17 (Ruta 5)	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión. · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario de forma tal que los mismos (22,8 millones de pesos) resultan casi equivalentes a los ingresos totales percibidos por la empresa (tarifas de peaje y recursos del Fondo Fiduciario) durante el año 2001. · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometidos, pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.
Red Vial Centro S.A. Corredor 20	· Ampliación en 40 meses del plazo contractual de la concesión · Reprogramación de los planes de inversión. · Incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario a 35,5 millones de pesos (monto superior a los ingresos percibidos por la empresa en concepto de peaje sin IVA y del propio Fondo Fiduciario, durante el año 2001 –13,0 millones de pesos–). · Inversiones mejorativas de forma de cumplir con los índices de calidad comprometida pero bajo los nuevos plazos ampliados de la concesión. · Implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN N° 26/03 DE LA SECRETARÍA LEGAL Y ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

· “dejar sin efecto toda acción o reclamo (incluido todo trámite administrativo o penalización) derivado de la no ejecución de obras nuevas, cuya ejecución ha devenido imposible ante las restricciones económicas impuestas”; y

· por último, la “reducción de un 15% en las partidas correspondientes a obras de rehabilitación y a servicios al usuario”.¹⁰⁶

A partir de estos requerimientos empresarios, la Resolución ME N° 769/02 dispuso la adopción del Procedimiento de Consulta de la propuesta, encomendando a la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía la condición de Autoridad de Aplicación. En ese marco, a fines de diciembre, por medio de la Resolución N° 159/02 esta última dispuso la convocatoria a consulta pública de las demandas de una empresa que ha venido apropiándose de beneficios extraordinarios y, según se desprende de las diferentes evidencias disponibles, que en aras de la “emergencia” no está dispuesta a renunciar a ninguno de los privilegios que, al igual que en el resto de las privatizadas, mucho han aportado a la configuración de esa situación de emergencia económica, financiera, política y social por la que atraviesa el país.

Como anexo a esta última Resolución se incluye la propuesta de la empresa y se incorporan algunos comentarios que, además de no señalar ninguna de las ilegalidades bajo las que ha venido operando, denotan una clara complacencia o sumisión frente a los intereses empresarios. A título ilustrativo basta resaltar lo contradictorio del siguiente párrafo: “La concesionaria al 31 de diciembre de 2001 *ha cumplido* con el plan de inversión. La *obra más importante pendiente de ejecución* es la Autovía Ceibas-Gualeguaychú” (66 millones de pesos más IVA) (énfasis propio). En otras pala-

¹⁰⁶ La síntesis de la propuesta empresarial surge de, por un lado, la nota elevada por la firma a la Comisión de Renegociación de los Contratos el 16 de agosto de 2002 y, por otro, de las incluidas en la Resolución N° 159 de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía del 26 de diciembre de 2002.

bras, se infiere que la empresa **no** ha cumplido con el plan previsto, al tiempo que quedarían pendientes **otras** obras comprometidas.

Ante el cuestionamiento del Defensor del Pueblo de la Nación, la empresa concesionaria modificó ligeramente su propuesta que en consonancia con lo dispuesto en la Resolución N° 26/03 de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía, incorporara una serie de requerimientos adicionales en materia de obras a ejecutar en forma inmediata (“inicio de la intersección de la Ruta Nacional 14 y la Ruta Provincial 16, correspondiente a la Autopista Mesopotámica”, “la totalidad de las obras de rehabilitación complementaria y repavimentación parcial previstas”, y “el inicio de las obras de pintado de los Grandes Puentes”).

Estas últimas obras fueron incorporadas en la propuesta que realizó el concesionario que, por Resolución N° 28/03 de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía fue sometida al procedimiento de Documento de Consulta Pública.

En síntesis, las atipicidades que ha denotado, desde sus inicios, la transferencia al capital privado de las distintas concesiones viales se ven replicadas en la dinámica y en las formas bajo las que se efectivizaron las respectivas renegociaciones durante la Administración Duhalde. Las mismas quedan como una de las asignaturas pendientes para la nueva administración gubernamental que asumió el pasado 25 de mayo, con el agregado que la empresa Caminos del Oeste S.A., concesionaria de los Corredores N° 3 y 4 de las rutas nacionales, decidió abandonar la renegociación y dar por cumplido el contrato en los plazos que la normativa establece (30 de octubre de 2003); decisión que, como se señaló, debería haberse constituido en un imperativo para el conjunto de las concesiones de los corredores viales nacionales (con la exclusión del N° 18, dada la extensión que se le concediera en la segunda y opaca renegociación de su contratos). En consecuencia, la futura administración gubernamental se encontrará con renegociaciones inconclusas, pretensiones desmedidas de los concesionarios, y un solo ejemplo que, paradójicamente, por cumplir la normativa vigente en cuanto a la expiración del plazo de concesión, planteará la necesidad de dar solución al mantenimiento de las rutas 7, 8 y 193, en un plazo perentorio de tiempo (atento a la conclusión de la concesión el próximo 30 de octubre).

ANEXOS CAPÍTULO II

Anexo N° 1: Formas de financiamiento para la infraestructura vial

Tal como se ha mencionado en el trabajo, las estimaciones internacionales consideran que debe registrarse un Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de entre 2.000 y 2.500 vehículos para que sea posible el cobro de peaje en las rutas pavimentadas. De esta manera, se hace necesario implementar formas de financiamiento alternativas para aquellos tramos que posean volúmenes de tránsito inferiores. Dentro de estas opciones figuran los sistemas **COT** (Construir Operar y Transferir) y **CreMa** (Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento). En el primero de ellos se concesiona la construcción y el mantenimiento de tramos viales a cambio de un canon pagado por el Estado al concesionario adjudicatario. En este caso, al igual que en el de peajes, los operadores privados son responsables de la conservación, mantenimiento, mejoramiento y construcción de determinadas obras sobre los corredores concesionados. Es decir, las empresas privadas deben realizar la inversión primaria necesaria para alcanzar el Índice de Estado pautado, cotizando un monto mensual a percibir durante la concesión, que pagará la DNV. Actualmente, más de 600 km. de las rutas nacionales se encuentran dentro de este sistema, en el que no hay percepción de peaje para el usuario y que se efectúa en virtud de lo establecido en la Ley N° 17.520.

Por otro lado, en el sistema **CreMa** se firman contratos de rehabilitación y mantenimiento vial— por un período de 5 años, donde deben realizarse las obras a fin de cumplir con los índices preestablecidos y alcanzar una óptima condición de transitabilidad (Obras de Recuperación) dentro de los primeros 12 meses (primera etapa). Posteriormente, el contratista debe: a) ejecutar la conservación de rutina, b) lograr el mantenimiento del estándar fijado para el primer año (Obras de Mantenimiento), y c) mantener y reponer la señalización horizontal. Se trata de un sistema que, al decir de la DNV “no ofrece servicios a los usuarios, ni incluye obras diferidas y en su mayoría, no contempla la ejecución de nuevos puentes”¹⁰⁷ y está dividido en mallas cada una a cargo de una empresa constructora. Originariamente, la Red propuesta originariamente era de 61 Mallas, con una extensión de 11.813 km., pero aproximadamente en el 10% de este total se limitaron plazos de obra y se rescindieron contratos.

Finalmente, casi de manera residual, siguen vigentes las contrataciones de la DNV a las empresas constructoras para la ejecución o conservación de tramos específicos—es decir, la contratación de la “prestación del servicio vial”— para aquellos tramos de la red vial nacional que no hayan sido incluidos en ninguna de los sistemas nombrados. Como parte de esta modalidad se puede mencionar el sistema de Mantenimiento por contrato, a partir del cual se paga una suma fija mensual (**sistema Contrato km./mes**) para que empresas privadas lleven adelante la conservación y mantenimiento de rutina de parte de la red no concesionada. Los contratos con las empresas privadas tienen un plazo de ejecución de cuatro años, extensible a dos años más a su finalización. El sistema, que comenzó a considerarse en agosto de 1995, se basa en la obtención de resultados, con mediciones y certificaciones mensuales aplicando el Costo Unitario cotizado para el km./mes por la cantidad de km. afectados en el mes. En caso de que sea necesario realizar obras de mejoramiento en alguno de los tramos, la supervisión de las tareas allí realizadas queda a cargo de la DNV. Por este medio se mantuvieron 11 contratos, con un costo promedio estimado en \$ 2.360 km./año.

También existen el sistema de Mantenimiento por Convenio que supone una transferencia de funciones operativas a partir de la contratación con los entes viales de cada provincia para las tareas de mantenimiento y conservación de rutina de diversos tramos de rutas nacionales dentro del provincial; y otros sistemas de Gestión correspondientes a las rutas de Acceso a las ciudades de Buenos Aires y a Córdoba capital.

Por último, puede citarse el “**Sistema de Mantenimiento por Administración**” realizado por la propia DNV de los tramos de la Red Troncal Nacional que quedaron a su cargo.

¹⁰⁷ Al respecto, consultar la siguiente dirección de internet: <http://www.vialidad.gov.ar/sistema>.

Cuadro Anexo N° 1.a**Longitud de la Red Nacional de Caminos, por tipo de calzada. Total del país****Período 1993-2000**

(en km. y porcentajes)

Año	Pavimentada		Ripio		Tierra		Total	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%
1993	28.107	76	6.497	18	2.233	6	36.837	100
1994	28.327	77	6.277	17	2.233	6	36.837	100
1996	30.912	80	5.893	15	1.939	5	38.744	100
1997	30.912	80	5.893	15	1.939	5	38.744	100
1998	31.078	81	5.382	14	1.911	5	38.371	100
1999	31.081	81	5.382	14	1.945	5	38.408	100
2000	31.081	81	5.382	14	1.945	5	38.408	100

FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD.

Cuadro Anexo N° 1.b**Sistemas de gestión de la Red Nacional de Caminos (en km.)****Valores año 2002**

Sistemas de gestión ⁽¹⁾	Longitud (Km)
Concesión con peaje	9.383
Corredores viales	8.877
Red de Accesos a Bs. As.	236
Red de Accesos a Córdoba	270
Sistema C.O.T.	626,39 ^(*)
Sistema CreMa	9.445 ^(**)
Contrato Km./mes	1.930 ^(***)

⁽¹⁾ En el cuadro se han incluido los sistemas de gestión de los que se contaba información en cuanto a su extensión en Km.^(*) Se trata de los corredores N° 28 (Ruta Nac. N° 11) y el corredor N° 31 (Ruta Nac. N° 33). Bajo este sistema se prevé alcanzar los 1.878 km.^(**) Valores de los km. en ejecución bajo este sistema en diciembre de 2002. Originariamente, la extensión era de 11.800 km. Se prevé alcanzar los 14.500 km. bajo esta modalidad.^(***) Estos km. representan la ampliación de 6 de los 11 contratos mediante los que se mantuvieron 3.059 km. A fin de 2002, sólo quedaban en operación 2 contratos con una extensión de 602 km.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LA DNV.

Anexo N° 2: Corredores Viales Nacionales: ecuación económico-financiera agregada
(en miles de dólares de noviembre de 1989)

	Año de concesión (noviembre-octubre)												Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
INGRESOS GESTIONALES	162.468	296.829	304.050	311.453	333.741	319.474	323.373	327.451	331.748	338.953	343.417	347.952	3.722.753
Recaudación por peaje	162.068	295.043	302.690	310.224	314.352	318.245	322.144	326.222	330.519	337.724	342.188	346.723	3.708.142
Subvenciones	322	644	644	644	644	644	644	644	644	644	644	644	7.406
Otros	78	1.142	716	585	619	585	585	585	585	585	585	585	7.205
EGRESOS GESTIONALES	265.532	286.005	296.285	288.900	270.035	264.395	339.291	290.319	300.301	283.916	270.346	249.439	3.404.763
Inversión obras-manten.	190.137	163.716	166.551	154.588	134.423	127.115	199.900	146.676	152.420	129.259	108.577	71.784	1.745.145
Explot., Admin. y Serv.	24.210	24.718	24.468	23.988	24.402	25.575	25.140	25.184	25.400	25.469	25.437	24.831	298.823
Canon	19.257	44.885	46.044	52.349	54.017	56.020	59.808	62.687	66.145	70.294	75.273	84.794	691.572
Ley 17.520, Art.8 e imp.	28.072	48.931	56.302	53.332	54.688	53.762	50.543	51.980	52.270	55.505	57.750	64.541	627.676
Otros	3.856	3.755	2.920	4.643	2.505	1.923	3.900	3.792	4.066	3.389	3.309	3.489	41.547
Flujo de fondos	-103.064	10.824	7.765	22.553	63.706	55.079	-15.918	37.132	31.447	55.037	73.071	98.513	317.990
Flujo de fondos acum.	-103.064	-92.240	-84.475	-61.922	1.784	56.863	40.945	78.077	109.524	164.561	237.632	336.145	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE POLO, CARMEN: "ESTUDIO SOBRE LA CONCESIÓN AL SECTOR PRIVADO DEL SERVICIO VIAL INTEGRAL", CÁMARA DE CONCESIONARIOS VIALES, BUENOS AIRES, ABRIL DE 1991.

Anexo N° 3: Evolución de la distribución del impuesto a los combustibles. Período 1976-1990
(en millones de dólares y porcentajes)

	Total	Rentas generales		Ley 23.549		Fonit Ferrocarriles		Fonit Vialidad		DNV		Vialidades provinciales		Dirección Nac. de Energía		MOSP		FEDEI	
		mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%	mill. U\$S	%
1976	1.054,0	511,7	48,5	0,0	0,0	46,5	4,4	46,5	4,4	151,9	14,4	140,2	13,3	157,3	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0
1977	1.141,0	643,3	56,4	0,0	0,0	40,7	3,6	40,7	3,6	141,7	12,4	129,4	11,3	145,2	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0
1978	1.493,1	628,9	42,1	0,0	0,0	98,7	6,6	85,0	5,7	246,2	16,5	205,0	13,7	229,4	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
1979	1.059,7	323,1	30,5	0,0	0,0	121,2	11,4	116,4	11,0	167,1	15,8	155,5	14,7	176,5	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0
1980	1.406,3	547,2	38,9	0,0	0,0	204,7	14,6	21,2	1,5	222,1	15,8	191,8	13,6	219,4	15,6	0,0	0,0	0,0	0,0
1981	1.669,5	965,8	57,8	0,0	0,0	120,2	7,2	22,4	1,3	191,8	11,5	172,9	10,4	196,4	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0
1982	1.317,6	851,6	64,6	0,0	0,0	67,9	5,2	16,5	1,3	128,8	9,8	119,3	9,1	133,5	10,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1983	1.284,5	659,3	51,3	0,0	0,0	92,6	7,2	1,1	0,1	177,6	13,8	167,8	13,1	186,0	14,5	0,0	0,0	0,0	0,0
1984	2.563,1	1.804,8	70,4	0,0	0,0	107,0	4,2	0,0	0,0	225,2	8,8	198,1	7,7	228,0	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0
1985	2.236,5	1.176,1	52,6	0,0	0,0	176,8	7,9	0,0	0,0	310,5	13,9	263,9	11,8	309,3	13,8	0,0	0,0	0,0	0,0
1986	2.232,0	1.241,7	55,6	0,0	0,0	165,1	7,4	0,0	0,0	278,5	12,5	258,0	11,6	288,9	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0
1987	2.318,9	1.347,3	58,1	0,0	0,0	162,0	7,0	0,0	0,0	271,3	11,7	255,0	11,0	283,4	12,2	0,0	0,0	0,0	0,0
1988	2.400,4	469,8	19,6	882,8	36,8	174,6	7,3	0,0	0,0	299,5	12,5	268,1	11,2	305,6	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0
1989	1.880,9	582,1	30,9	796,8	42,4	35,8	1,9	0,0	0,0	64,7	3,4	116,2	6,2	62,7	3,3	199,2	10,6	23,4	1,2
1990	1.021,0	432,1	42,3	388,6	38,1	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	0,8	56,5	5,5	0,0	0,0	123,5	12,1	12,0	1,2

Nota: el FONIT (Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte) fue creado en 1973. La Ley N° 23.549 destinó un porcentaje de los fondos recaudados por el impuesto a los combustibles a financiar el déficit de la Seguridad Social. El FEDEI era un fondo para infraestructura eléctrica.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LA DNV.

Anexo N° 4: Metodología utilizada para el cálculo de la tarifa media ponderada

Período septiembre 1999-diciembre 2001

Para el cálculo de la tarifa media ponderada a partir de la aplicación de los subsidios diferenciales según categoría de vehículo, en vigencia desde octubre de 1999, se siguieron los pasos que se detallan a continuación. En primer lugar, se calculó la tarifa media cada 100 km. que, en cada corredor vial, corresponde pagar a cada categoría de vehículo.

Para el corredor i , categoría de vehículo j :

$$(1) \quad TAR100_{ij} = TAR_{ij} / KMS_{ij} * 100$$

Siendo:

TAR: tarifa por corredor

KMS: longitud en km. de cada corredor

En segundo lugar, se calculó la recaudación cada 100 km. de cada corredor. La misma surge de la sumatoria (para cada corredor) del producto de la tarifa cada 100 km. para cada categoría de vehículo y el respectivo volumen de tránsito (cantidad de vehículos pasantes por dicho corredor) durante cada uno de los períodos de referencia (siempre expresados en unidades de vehículos, es decir, cantidad de autos, camiones, etc.).

Para el corredor i :

$$(2) \quad REC100_i = S \, TAR100_i * VOL_i$$

Siendo:

TAR100: tarifa cada 100 km.

VOL: Volumen de tránsito en unidades de vehículo

En tercer lugar, se relacionó la recaudación por 100 km. en cada uno de los corredores por el volumen de tránsito pasante por el corredor respectivo, esta vez expresado en UTEq. Con ello se pretende satisfacer el objetivo de contar con un valor medio de la *tarifa básica*, que incluya al mismo tiempo las variaciones tarifarias entre corredores, así como entre categorías de vehículo dentro de un mismo corredor.

La *tarifa básica* que surge de este cálculo es, así, la que *en promedio* corresponde pagar a cada UTEq por transitar 100 km. del corredor de que se trate. Sin embargo, dado que se trata de una medida promedio, no es equivalente a la tarifa abonada en los hechos por ningún tipo de vehículo en particular.¹⁰⁸

Para el corredor i :

$$(3) \quad TARBAS100_i = REC100_i / UTEq_i$$

Siendo:

REC100: Recaudación cada 100 km. por corredor

UTEq: Volumen de tránsito en UTEq por corredor

Por último, la *tarifa básica* media ponderada de la red nacional de corredores viales se obtiene ponderando la *tarifa básica* cada 100 km. correspondiente a cada corredor por su participación en la estructura de tránsito total de los corredores viales nacionales (calculada en UTEq).

$$(4) \quad TARMED = S [TARBAS100_i * (UTEq_i / UTEq)]$$

Siendo:

TARBAS100: Tarifa básica por UTEq cada 100 km.

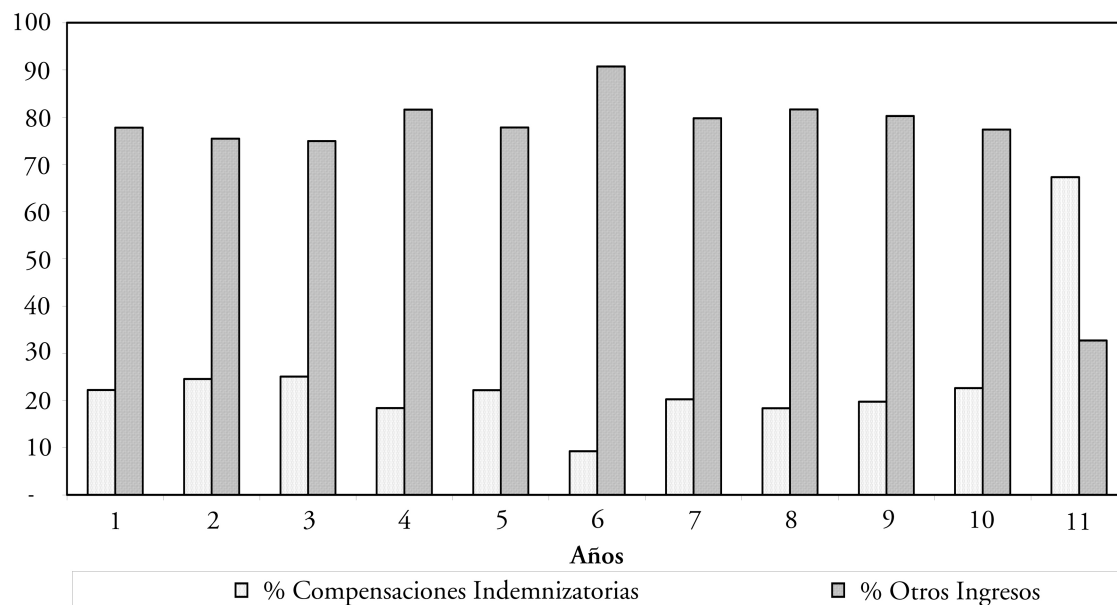
¹⁰⁸ Esta es la principal diferencia de esta metodología con la correspondiente al período anterior, en la cual podía asociarse la *tarifa básica* con la abonada por un automóvil. A partir de la introducción de subsidios diferenciales entre distintos tipos de vehículo, los coeficientes correspondientes a las tarifas a abonar por cada uno de ellos en relación con la correspondiente a un automóvil se diferenciaron de los coeficientes que dan origen a las UTEq. Al subsidiarse en mayor medida a los vehículos de carga, se modificó la relación entre la tarifa que les corresponde pagar a cada tipo de vehículo y la cantidad de UTEq que cada uno representa.

El resultado es una medida única de la tarifa que, en promedio, abona cada UTEq por transitar 100 km. de la red de corredores viales nacionales. Como tal, se trata de valores homogéneos con los correspondientes al análisis del primer subperíodo bajo estudio.

Anexo N° 5: Proporción de las compensaciones indemnizatorias sobre el ingreso total de las empresas

Período noviembre 1990-octubre 2001

(en porcentajes)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DEL OCCOVI.

Anexo N° 6: Marco regulatorio de las concesiones de los Corredores Viales Nacionales
Período 1967-2003

Tipo	N °	Fecha	Tema
Ley	17.520	13/11/67	Concesión de obras públicas a sociedades públicas o privadas, mediante el cobro de peaje.
Ley	23.696	18/08/89	Ley de Reforma del Estado: modifica la Ley 17.520, permitiendo la concesión de caminos ya construidos para su mantenimiento y propicia la concesión de las rutas nacionales al capital privado.
Decreto	823	21/09/89	Reconversión Vial: bases para la descentralización, desregulación y privatización de la red vial nacional.
Resolución MOSP	221	30/11/89	Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Generales para la licitación y el Pliego de Condiciones Particular.
Resolución MOSP	98	14/03/90	Aprobación de los Pliegos Técnicos Particular.
Decreto	2039	26/09/90	Aprobación de los Contratos de Concesión de los corredores viales nacionales.
Decreto	327	22/02/91	Suspensión del cobro de peaje en los corredores viales nacionales desde el 23/02/91 hasta el 11/03/91.
Ley	23.928	27/03/91	Ley de Convertibilidad del Austral.
Decreto	388	03/08/91	Ampliación del plazo de suspensión del cobro de peaje hasta el 01/04/91.
Decreto	527	27/03/91	Modificación general de las características de las concesiones: nueva tarifa, compensación indemnizatoria, fin del régimen oneroso.
Decreto	1817	29/09/92	Aprobación de los Acuerdos de Renegociación Contractual: adecuación de los Contratos a los lineamientos establecidos por el Decreto N° 527/91.
Resolución SOPyC	168	21/07/93	Suspensión de los ajustes tarifarios a aplicar en agosto de 1993.
Resolución SOPyC	289	28/10/93	Aprobación de la aplicación desde noviembre de 1993, de los ajustes suspendidos por la Resolución 168/93.
Resolución SOPyC	388	22/07/94	Autorización del aumento de tarifas para agosto de 1994.
Resolución MEyOSP	914	29/07/94	Suspensión de la aplicación de los ajustes de tarifas autorizada por la Resolución SOPyC 388/94 y establecimiento de una compensación indemnizatoria adicional.
Resolución SOPyC	430	31/08/94	Cálculo de la compensación indemnizatoria adicional, definida en la Resolución MEyOSP 914/94.
Decreto	489	04/04/95	Base para la segunda modificación de los Contratos de Concesión: nuevas obras obligatorias, rescate de la concesión, fin del pago de las compensaciones indemnizatorias.
Decreto	565	20/04/95	Se aprueba lo dispuesto por las Resoluciones N° 914/94-MEyOSP y N° 430/94-SOPyC.
Resolución SOPyC	6	31/07/95	Solicitud de revisión de los Contratos de Concesión. Aprobación de las tarifas establecidas por la Resolución SOPyC N° 388/94.
Resolución SOySP	82	29/08/96	Autorización de la aplicación, a partir de septiembre de 1996, de los ajustes en las tarifas de peaje que debían aplicarse en agosto.
Decreto	1019	09/06/96	Reformulación del Contrato de Concesión del Corredor 18: definición de nuevas obras, ampliación del plazo de concesión a 28 años, eliminación de las compensaciones indemnizatorias, nuevas exigencias sobre el Índice de Estado, nuevo régimen tarifario.
Resolución MEyOSP	510	24/04/97	Plan de pago de compensaciones indemnizatorias adeudadas.
Resolución MEyOSP	800	11/07/97	Firma de Actas de Acuerdo para la segunda renegociación de los Contratos de Concesión.

continúa

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución MEyOSP	573	17/5/99	Aprueba las Actas para la implementación del Régimen de Subsidio para Productos Agrícolas (13). Reducción de 33% y de 25% para las categorías 4 y 5 respectivamente.
Resolución MEyOSP	1250	19/10/99	Establece la implementación de un Régimen de Subsidio Temporal para el transporte. Se disminuye 1/3 de la tarifa total que abonan los vehículos de la categoría 4; una 1/4 parte de las de la categoría 5 y 1/5 para la categoría 6. Se deja sin efecto la Resolución N° 573/99.
Resolución MIyV	2	30/12/99	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP hasta el 01/04/00.
Resolución MIyV	91	30/03/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP hasta el 30/06/00 y anexa un cuadro tarifario que deja constancia de las rebajas tarifarias establecidas por las Actas Acuerdo para las categorías de vehículos 1, 2 y 3.
Resolución Conjunta: MIyV ME	118 343	28/4/00	Teniendo en cuenta la celebración del “Acta Acuerdo del Transporte Automotor de Cargas”, se establece un descuento del 30% y 25% para los vehículos de las categorías 5 y 6 de cargas respectivamente.
Resolución MIyV	182	27/06/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/07/00 hasta el 31/07/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios hasta el 31/07/00 inclusive.
Resolución MIyV	216	31/7/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/08/00 hasta el 31/08/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en el mes de agosto de 2000.
Resolución MIyV	255	30/08/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/09/00 hasta el 31/09/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en el mes de septiembre de 2000.
Resolución Conjunta: Secretaría de Transporte Secretaría de Obras Públicas	113 117	25/9/00	Implementa el uso de una tarjeta electrónica desde el 1/11/00 para que el beneficio del Subsidio al Transporte de la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP alcance sólo a aquellos que cumplan con sus obligaciones tributarias y demás requisitos.
Resolución MIyV	308	29/09/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/10/00 hasta el 31/10/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en el mes de octubre de 2000.
Resolución MIyV	341	5/10/00	Registra el Acuerdo del Transporte Automotor de Cargas celebrado entre el MIyV y SI.UN.FLET.RA, CATAC y FADEEAC.
Resolución MIyV	342	5/10/00	Registra el Acuerdo del Transporte Automotor de Cargas celebrado entre el MIyV y CNTA.
Resolución MIyV	5	1/11/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporal para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/11/00 hasta el 30/11/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en el mes de noviembre de 2000. Se reduce un 50% de la tarifa plena de las categorías de vehículos 4, 5 y 6 de Transporte de Carga para aquellos que cumplan con las Resoluciones N° 341/00, 342/00 y la Resolución Conjunta SOP N° 117/00 y ST N° 113/00.

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución MIyV	64	28/12/00	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/12/00 hasta el 31/12/00. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en el mes de diciembre de 2000. Se anexa el nuevo cuadro tarifario.
Decreto	1299	29/12/00	Se establece el Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura.
Decreto Obras Públicas	92	25/01/01	Aprueba las Actas Acuerdo de Adecuación de noviembre de 2000 de los Contratos de Concesión de Obra Pública para las mejoras, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de la Red Vial Nacional suscriptas con las Empresas Concesionarias correspondientes a diversos corredores. Se elimina el mecanismo de ajuste de las tarifas calculado sobre la base de la tasa LIBOR, permitiendo mantener fijas las tarifas desde el 1/11/00. Se establecen compensaciones indemnizatorias por un valor próximo a los u\$s/\$ 500 millones a pagarse entre noviembre de 2000 y octubre de 2003.
Decreto	87	25/1/01	Se reestructura el Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, y se transfieren sus funciones (junto con otros órganos de control) al OCCOVI.
Resolución MIyV	3	28/3/01	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP desde el 01/01/01 hasta el 01/04/01. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios en los meses de enero a abril de 2001.
Resolución SOP	50	16/05/01	Aprueba las nuevas tarifas básicas del Acta Acuerdo de Reformulación del Contrato de Concesión de Obra Pública para las Mejoras, Ampliación, Remodelación, Conservación y Administración del Corredor N° 18, perteneciente al Grupo V de la Red Vial Nacional aprobada por el Decreto N° 1019/96. Los cuadros tarifarios se modifican desde el 01/05/01 al 31/12/01 para la estación Zárate y del 01/08/01 al 31/12/01 para el resto de las estaciones.
Decreto	676	22/05/01	Se modifica el Decreto N° 1299/00, mediante el cual se estableció un régimen de alcance nacional para promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura económica o social. Se deroga el Decreto N° 228/01 del 22/02/01.
Resolución OCCOVI	134	23/5/01	Se aprueba el Reglamento de Actuación del OCCOVI en materia sancionatoria para los supuestos de los corredores viales nacionales.
Decreto	799	15/6/01	Considera como deudas contraídas por el Tesoro Nacional hasta la finalización del ejercicio fiscal de 2000, los “justos” reclamos de los Concesionarios Viales, entre otros. El importe a abonar a los concesionarios Viales asciende a \$313.241.093 que serán abonados en bonos de consolidación Pro 6.
Decreto	802	15/6/01	Determina un aumento del 25% al impuesto a la transferencia sobre los combustibles líquidos (se fijó en \$0,05 por litro en gasoil, diesel oil y kerosene). Se crean las Tasas de Viales en \$0,75/100 km. Se reducen las tarifas de peaje vigentes en la Red Vial Nacional del 30% para los vehículos de las categorías 1 y 2 y del 60% para los de las categorías 3 a 6.
Resolución SOP	110	22/6/01	Determina los nuevos cuadros tarifarios a regir, con la reducción establecida por el Decreto N° 802/01 y la base para la determinación de los montos a compensar resultante de las tarifas contractuales y las compensaciones actualmente fijadas para las distintas concesiones
Decreto	976/01	31/7/01	Se establece una Tasa sobre el Gasoil de \$0,05/litro. Se constituye el Fideicomiso y se hace mención a los bienes fideicomitidos y al destino de los mismos. Se modifica el Decreto N° 802/01.

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución MIyV	304	30/08/01	Aprueba el Cuadro Tarifario que regirá desde el 1/9/01 para los usuarios de las categorías 4, 5 y 6 que resultan beneficiarios del descuento comprometido en el Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo firmado por el Gobierno Nacional, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entidades empresarias del auto transporte de cargas, en el marco del Decreto N° 802/01, que dispuso la reducción de tarifas de peaje vigentes en la Red Vial Nacional en diversas proporciones según la categoría de vehículo.
Resolución MIyV	307	30/08/01	Prorroga la vigencia del Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte fijado por la Resolución N° 1250/99 del ex MEyOSP hasta el 30/06/01. Se establecen los montos de los pagos provisorios a abonar por el Estado Nacional a los entes concesionarios para los meses de enero a abril de 2001. En la medida en que corresponda, deberán deducirse los montos a favor del Estado Nacional determinados por el OCCOVI.
Resolución MIyV	308	4/9/01	Aprueba el modelo de Contrato de Fideicomiso y su respectivo Anexo, a suscribirse entre el Estado Nacional y el Banco de la Nación Argentina.
Convenio Sector Transporte de Pasajeros		11/9/01	Se establece un convenio en el sector de transporte de pasajeros para Mejorar la competitividad y la Generación de Empleo. El Gobierno Nacional se compromete a otorgar al sector del transporte de pasajeros diversos beneficios a partir del 1/7/01.
Resolución SOP	190	17/9/01	Aprueba los procedimientos de cálculos establecidos por el OCCOVI, para la determinación de las liquidaciones mensuales provisorias y reajustes semestrales. Establece un monto total de compensación indemnizatoria (a pagarse entre septiembre de 2001 y octubre de 2003) de más de u\$s/\$ 920 millones.
Resolución Gral. AFIP	1094	17/9/01	Se establecen disposiciones varias; plazos, formas, condiciones; Determinación e Ingreso de la Tasa de Gasoil determinada en el Decreto N° 976/01
Resolución MIyV	341	18/9/01	Se aprueban los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución N° 190/01 de la SOP.
Resolución MIyV	342	20/9/01	Se aprueba la Primera Adecuación del Acta Acuerdo de Reformulación del Contrato de Concesión de Obra Pública para las Mejoras, Ampliación, Remodelación, Conservación y Administración del Corredor Vial N° 18 del 17/9/01.
Decreto	1377	1/11/01	Se crea el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) el Plan de Infraestructura de Transporte del Plan Federal de Infraestructura que incluirá el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). Asimismo se dispone de qué manera quedarán constituidos los bienes del Fideicomiso, quienes serán sus beneficiarios y cómo serán distribuidos.
Decreto	1439	7/11/01	Se establece un régimen de reintegro de la tasa de Gasoil (Decreto N° 802/01 y Decreto N° 976/01) destinadas al uso de la Flota Pesquera Nacional o para investigación.
Resolución MIyV	473	5/11/01	Establece el Régimen de Promoción para la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura. Establece las bases de contenido y condiciones de las licitaciones públicas que deberán ser aplicadas por los Entes Contratantes para el diseño, construcción, operación, mantenimiento y financiamiento de las obras viales realizadas en el marco del SISVIAL. Se detalla un modelo único para los contratos de obras, operación y mantenimiento contenidos en los pliegos de licitación que elaboren y suscriban los mencionados Entes (Anexo II).
Resolución MIyV	531	21/11/01	Se crea en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN), cuya función será la de asistir al titular de dicho ministerio en la aplicación y afectación eficiente de los recursos de los fideicomisos creados para promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura, a cuyo fin ejercerá la coordinación y supervisión del accionar de los distintos entes intervinientes.

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución MlyV	542	28/11/01	Se aprueba el procedimiento propuesto por la DNV con el objeto de destinar los fondos del Fideicomiso al pago de las obras contratadas en la citada Red <i>con anterioridad</i> a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N° N °. 1377/01, especificadas como “Obras en Ejecución de Tratamiento Prioritario”.
Resolución MlyV	571	11/12/01	Se instruye a la DNV a convocar a licitación pública para la concreción de un proyecto en particular en la Ruta Nacional N° 51.
Resolución MlyV	572	13/12/01	Se autoriza a la SOP a celebrar con Caminos del Oeste S.A., concesionaria de los corredores N° 3 y 4, las obras de alteos por emergencia hídrica en las Rutas Nacionales N° 7 y 8. Los pagos serán efectuados por el Banco de la Nación Argentina –en su carácter de Fiduciario–. El OCCOVI será el encargado de habilitar las obras y de determinar los montos a reconocer del valor de las obras adicionales, dentro de los importes máximos establecidos en el Anexo I de esta Resolución.
Resolución MlyV	586	14/12/01	Se instruye a la SOP para que por medio del OCCOVI lleve a cabo con los concesionarios las negociaciones referidas en el Art. 20 del Decreto N° 1377/01 (es decir, la postergación del pago de las compensaciones incluidas en las Actas Acuerdo aprobadas por el Decreto N° 92/01). Las negociaciones estarán sujetas a la aprobación del MlyV, previa intervención de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN).
Resolución MlyV	590	18/12/01	Se aprueba el listado de las obras contratadas en la Red Vial Nacional previamente a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 1377/01, cuyas erogaciones serán financiadas con los recursos del Fideicomiso hasta una suma de \$2.000.000, propuesto por la DNV. Se establece un procedimiento aplicable a las obras especificadas en la resolución.
Resolución MlyV	595	18/12/01	Se autoriza a la SOP a celebrar con las empresas de COVICO U.T.E, concesionaria del corredor N ° 6, la ejecución de diversas obras en la Ruta Nacional N° 188.
Resolución MlyV	596	18/12/01	Se autoriza a la SOP a celebrar con Nuevas Rutas S. A., concesionaria de los corredores N ° 5 y 17, obras de alteos por emergencia hídrica en las Rutas Nacionales N ° 5 y N ° 7.
Ley	25.561	6/2/02	Se establece la eliminación de la dolarización de las tarifas, así como también la indexación periódica de las mismas en función de la evolución de los precios de los Estados Unidos (Art. N° 8); se plantea la renegociación de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos (Art. N° 9); se establece que “en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones” (Art. N° 10); se faculta “al Poder Ejecutivo nacional a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica” (Art. N° 13); e dispone la creación a todos los efectos de esta ley la Comisión Bicameral de Seguimiento “la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras. La Comisión Bicameral será integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso” (Art. N° 20).
Decreto	293	12/2/02	Se encomienda al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se crea la Comisión de Renegociación responsable de asistir a dicho Ministerio, se definen las áreas o sectores comprendidos en la renegociación, se establece que las propuestas a elevar al Poder Ejecutivo Nacional deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del Decreto.
Decreto	370	22/2/02	Se determina la conformación que tendrá la Comisión de Renegociación.

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución ME	20	18/3/02	Se aprueban las “Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos”, y las guías de renegociación contractual para cada sector en particular.
Decreto	652	19/4/02	Cambia la alícuota de la tasa sobre el gasoil que pasa de un monto fijo por litro (\$0,05) a un porcentaje (18,5%) sobre el precio sin impuesto de cada litro. Incorpora como beneficiarios del Fideicomiso al transporte automotor de pasajeros y –a través de la Resolución Conjunta N° 61 del Ministerio de Economía y N° 11 del Ministerio de la Producción– a los concesionarios del servicio ferroviario de pasajeros. Incorpora en el SIT al Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) que incluye al SIFER y al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).
Resolución Conjunta: ME MPROD	61 11	05/6/02	Se dispone la asignación del 30% de la recaudación proveniente de la tasa impositiva extra (5%) aplicada al gas oil, al pago de nuevos subsidios al transporte ferroviario de pasajeros.
Decreto	1.090	25/6/02	Se establecen los alcances del proceso renegociador determinados por el Decreto 293/02, con respecto a eventuales reclamos que podrían esgrimir las empresas (sobre todo en Tribunales Internacionales).
Resolución ME	769	17/12/02	Se adopta el procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de la propuesta de “adecuación” del contrato de concesión planteada por la empresa Caminos del Río del Uruguay (concesionaria del corredor vial N° 18).
Resolución SLyA	159	26/12/02	Se dispone la instrumentación de la convocatoria al procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de “readecuación” del contrato de concesión planteadas por la empresa Caminos del Río del Uruguay. Entre las propuestas de “adecuación contractual” de la firma figuran: incremento en los subsidios estatales, postergación y reducción de los planes de obras comprometidos, y anulación de toda acción o reclamo derivado de la no ejecución de obras nuevas.
Decreto	120	23/1/03	Se establece que el Poder Ejecutivo Nacional podrá, en forma transitoria y hasta tanto concluya el proceso de renegociación, disponer revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para los contratos.
Resolución ME	63	31/1/03	Se adopta el Procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de “adecuación contractual” planteadas por los concesionarios de las rutas nacionales.
Resolución SLyA	26	10/2/03	Se dispone la instrumentación de la convocatoria al procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de “readecuación” de los contratos planteadas por los siguientes concesionarios viales: Semacar, Nuevas Rutas, Covico, Servicios Viales, Covicentro, Covinorte, Concanor, Virgen de Itatí, Rutas del Valle, Camino del Abra, Red Vial Centro, Caminos del Valle y Caminos del Río Uruguay. Entre las propuestas de “adecuación contractual” de las firmas figuran: mantenimiento del cuadro tarifario actual, instrumentación de nuevos mecanismos de actualización de las tarifas (según la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros), ampliación de los plazos de las concesiones, reprogramación de los planes de obras adecuándolos al nuevo plazo contractual, aumento en los montos percibidos a través del Fondo Fiduciario (Decreto 976/01) e implementación de una fórmula de ajuste del mismo según la evolución de los costos. En todos los casos, las firmas se comprometen a ejecutar las obras comprometidas en los contratos vigentes y a incrementar la inversión en las denominadas “obras mejorativas” con la finalidad de cumplimentar las exigencias de los índices de “estado” y de “servicialidad presente” a lo largo del período de ampliación propuesto. Adicionalmente, mediante esta norma se deja sin efecto la Resolución SLyA 159/02.

Tipo	N °	Fecha	Tema
Resolución SLyA	28	18/2/03	Dado que “el plazo de la concesión del contrato de las empresas Caminos del Valle S.A. y Caminos del Río Uruguay S.A. resulta ser manifiestamente más extenso que el del resto de las concesiones viales... se entiende que los acuerdos que son plausibles de alcanzar con las empresas... difieren de las demás concesiones viales pues se podrán acordar con dichas empresas fórmulas de adecuación contractual para transitar una primera etapa del contrato no abarcando enmiendas para la totalidad del plazo de concesión”. En ese marco, se excluye a ambas empresas del procedimiento establecido en la Resolución SLyA 26/03, y se convoca a un nuevo procedimiento de Documento de Consulta para tratar las propuestas de “readecuación” de los contratos elaboradas por las dos firmas. Entre las propuestas de “adecuación contractual” de las firmas figuran: mantenimiento del cuadro tarifario actual, instrumentación de nuevos mecanismos de actualización de las tarifas (según la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros), reprogramación de los planes de obras, incremento en los montos percibidos a través del Fondo Fiduciario (Decreto 976/01) e implementación de una fórmula de ajuste del mismo según la evolución de los costos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA NORMATIVA VIGENTE.

III. La Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires

III. 1. Antecedentes

La Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires por donde transitan alrededor de 700.000 vehículos diariamente, posee una extensión aproximada de 200 km., distribuidos en cinco vías, cuatro de las cuales han sido adjudicadas bajo el régimen de concesión. Se trata de los Accesos Norte, Oeste, Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas (adjudicados en 1993) y la Autopista Buenos Aires-La Plata;¹⁰⁹ que había sido concesionada con anterioridad, pero que fue incluida a esta red a partir de la renegociación de su contrato. Dicha inserción permitió homogeneizar el contexto normativo de las concesiones de los accesos, y establecer pautas comunes de obligaciones y derechos a las empresas responsables de la prestación del servicio.

Estos accesos tienen particular importancia en lo que a circulación vehicular se refiere, ya que atraviesan áreas cuya densidad poblacional oscila entre 40 y 250 habitantes por hectárea en los partidos limítrofes a la Ciudad de Buenos Aires, y parte sustantiva de su trazado se estructura en zonas urbanas, alcanzando áreas semirurales hacia el final de los respectivos tramos. En este sentido, cabe mencionar que más del 80% del tránsito circulante por las autopistas pertenece a la misma región, y que la construcción de nuevos tramos en los accesos (con excepción del Norte) posibilitó una importante ampliación de la capacidad del sistema, cuya demanda se vio incrementada de manera considerable en los años noventa.¹¹⁰

Si bien la totalidad de las concesiones se concretó en 1994, existieron ciertos intentos previos de privatización del sistema que sirvieron de antecedentes y definieron la forma en la que se planteó la licitación final y se resolvió la adjudicación de las redes.

Podría decirse que fueron dos los proyectos truchos más importantes de construcción y explotación privada de la red. El primero de ellos fue propuesto hacia el año 1988 (cuando era Ministro de Obras y Servicios Públicos, el Dr. Rodolfo Terragno) por un conjunto de empresas donde sobresalía el conglomerado extranjero Techint, acompañado por otros importantes grupos locales como Benito Roggio e hijos S.A., Sideco S.A. (grupo Macri), Aragón S.A., Kocourek S.A. y SADE S.A. (Pérez Companc). Esta propuesta no comprometía avales estatales ni garantías de tránsito mínimo –marcando una clara diferenciación en relación con la manera en que habían sido construidas las autopistas urbanas en los años setenta– y establecía que las obras se realizarían en dos etapas: en un principio se ampliarían los accesos Norte y Oeste para el cobro de peaje, y luego tendrían lugar los proyectos de ampliación y construcción, para los que se utilizarían los montos recaudados por peaje en las autopistas habilitadas. Este último punto fue el centro de las críticas, a las que se sumaron las objeciones vinculadas con los escasos montos de inversión inicial previstos en relación con la potencial recaudación, y al hecho que la explotación de la totalidad del servicio estuviera en manos de un sólo consorcio, ya que se consideraba que el conjunto de los accesos sería adjudicado en bloque a un único responsable.

Algún tiempo después, ya bajo la gestión del Dr. Menem, se presentó un segundo proyecto (que en principio fue planteado en el año 1989 y luego fue retomado en mayo de 1992) que estuvo a cargo de las empresas constructoras más importantes del país, en su mayoría participantes en la

¹⁰⁹ El quinto acceso integrante de la Red, el Sudoeste (también llamado Autopista Presidente Perón), concebido como una prolongación del Camino del Buen Ayre que vincule entre sí a los diferentes accesos a la Ciudad de Buenos Aires, aún no ha sido concesionado.

¹¹⁰ Esto, producto del creciente hábito de ciertos sectores de la alta clase media de instalarse en “barrios privados” o “countries”. La nueva estructura urbana tuvo lugar, en gran parte debido a la creciente inseguridad en la Ciudad de Buenos Aires que alentó a quienes tuvieran los recursos –y la intención de hacerlo– a instalarse en lugares algo alejados de la gran ciudad, con servicio de seguridad privado; de forma de trasladarse desde allí hacia los lugares de trabajo –por lo general ubicados en la metrópoli–, con el consiguiente aumento del tránsito vehicular que ello supone para las vías que conectan los puntos aledaños al centro neurálgico de la ciudad.

propuesta anterior entre las que sobresalía, una vez más, el conglomerado Techint.¹¹¹ Así, a pesar de que las críticas al proyecto original volvieron a estar presentes en este caso, los accesos fueron preadjudicados al grupo Techint en 1990, cuando era titular del MOySP el Dr. Dromi. Posteriormente, a partir de la absorción de dicho Ministerio por el de Economía, bajo la gestión del Dr. Cavallo; dicha preadjudicación fue suspendida y el proceso quedó paralizado.

Básicamente, las características de este nuevo proyecto se resumían en los siguientes puntos: a) tarifa básica de peaje de alrededor de \$ 0,80, con un máximo de \$ 1 —uno de los argumentos más importantes en este proyecto era el del cobro de peaje algo menor al que se estaba abonando en las autopistas urbanas—; b) instrumentación de un abono anual (por medio de obleas) de \$ 190 pesos que serviría para el libre e ilimitado acceso a las autopistas; c) inversiones en los primeros 18 meses de la concesión por \$ 135 millones; d) cobro de la tarifa de peaje a partir del año 1994; e) reconstrucción de la Avenida General Paz —límite geográfico que circunda a la Ciudad de Buenos Aires—; f) construcción de avenidas paralelas a las autopistas de tres carriles, que no estarían aranceladas; g) pago de \$ 31,4 millones anuales al Estado en concepto de impuestos; y h) establecimiento de un sistema de seguridad especial, adicional al de la policía provincial —este punto fue uno de los que más apoyo logró por parte del entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Dr. Duhalde—. ¹¹²

Los precursores de esta última propuesta, destacaban que “la concesión de la red de accesos posibilitará la aplicación de tarifas uniformes en todas las autopistas; en caso contrario los cuatro accesos que hay que construir tendrían tarifas más caras que las vigentes en la Panamericana (Acceso Norte), que ya está terminada”. Al fundamentar la presentación e intentando responder a las críticas formuladas desde diversos ámbitos —basadas en la centralización de la gestión—, se indicó que “en este proyecto no existe monopolio legal, porque no se otorga al concesionario exclusividad territorial, como se ha dado en el caso de las empresas telefónicas y porque en la región metropolitana ya existen otras cuatro concesiones para las autopistas Buen Ayre, 25 de Mayo, 9 de julio y La Plata”. ¹¹³ Al respecto, cabe señalar que las críticas vertidas sobre las características monopólicas que subyacían en la propuesta no eran del todo desatinadas; al menos en lo relativo a, por un lado, la posibilidad o no de transitar por caminos alternativos al del tramo en el que se cobraría peaje —debido a su importante deterioro, por lo que quedarían virtualmente descartados—; ¹¹⁴ y por otro, al grado de concentración que implicaba la gestión única y monopólica del servicio en los distintos accesos. ¹¹⁵

Ahora bien, a pesar de que estos aspectos provocaban cierta reticencia a la aprobación de este segundo intento, para ese entonces aún permanecía paralizada la preadjudicación otorgada en 1990 al conglomerado Techint. Es por ello que en diciembre de 1992, a fin de definir la situación, el Dr. Cavallo solicitó a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones que se expidiera sobre la conveniencia de llamar a una licitación —para cada una de las autovías—

¹¹¹ En realidad, se trataba del mismo consorcio, pero ampliado, ya que ahora se incluían a diez empresas más entre las que se destacaban Dycasa S.A., Cartellone S.A., Iglys S.A. y Perales Aguiar S.A. Al respecto ver Arza, C. y González García, A.: op. cit.

¹¹² Al respecto, ver edición del diario Clarín del 16/5/92.

¹¹³ Asimismo, se sostenía que “la explotación de la totalidad de los accesos permitiría instrumentar el mecanismo del abono a través de las obleas (7 tarjetas) que constituye el elemento clave para la reducción de la tarifa a los usuarios habituales de las autopistas”. Ver, al respecto, la edición del diario Clarín del 9/5/92.

¹¹⁴ En los accesos a la ciudad —y a pesar de lo dispuesto por la Ley N° 17.520— los caminos alternativos no siempre existen o son, en la mayoría de los casos, intransitables, extremadamente riesgosos, o implican un desvío importante para llegar a destino. Así, de considerarse cada uno de los tramos de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires como de uso casi exclusivo, se puede llegar a considerar como un monopolio de hecho, aunque pueda no serlo en términos formales.

¹¹⁵ En rigor, esto hubiera llevado al extremo el margen de acción de estas empresas y la posibilidad de realizar abuso de posición dominante —o más precisamente monopólica— por parte de las empresas prestatarias del servicio; algo no tan difícil de imaginar, sobre todo si se observa la capacidad que han tenido los distintos consorcios por imponer sus propios intereses desde el inicio de las concesiones.

para concesionar la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, o bien para que plantee la necesidad de renegociar con el mencionado consorcio el llamado proyecto Red de Accesos Metropolitanos (RAM), alternativa –esta última– particularmente considerada como de interés en el ámbito del Ministerio de Economía.¹¹⁶

Finalmente, la oferta fue oficialmente anulada por la Comisión Bicameral en los últimos meses de 1992. El conglomerado Techint, sin embargo, no cuestionó esta decisión en la justicia, pese a que la licitación le había sido preadjudicada.¹¹⁷ En cambio, decidió presentarse a esta nueva instancia como un oferente más.¹¹⁸

De esta manera, una vez tomada la decisión, se creó (mediante la Resolución N° 1.444/92 del MEyOSP) una comisión de privatización para el concesionamiento por peaje “de la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación mantenimiento, administración y explotación de los accesos viales a las grandes ciudades” que tendría a su cargo la conducción general del concurso; y a pedido del propio Ministro de Economía se sancionó un “decreto marco” que posibilitó el llamado a licitación para la adjudicación en el primer semestre de 1993 de los accesos viales a la Ciudad de Buenos Aires.¹¹⁹

¹¹⁶ Es interesante apreciar el claro viraje en la posición del ex Ministro de Economía en relación con este punto, ya que tras haber rechazado enérgicamente la primera propuesta por considerarla básicamente “cara”, en esta oportunidad se mostró interesado en concretar el proyecto. Este cambio de opinión fue atribuido, en su momento, a dos cuestiones: por un lado, a las modificaciones introducidas en el plantel de asesores que trabajaba en el tema de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires y, por otro, al temor ante la posible demora en las obras a ejecutar, en caso de que se postergara la licitación. A esta última urgencia se sumaron otras razones de carácter político cuando el entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Dr. Duhalde, se manifestó a favor de la inmediata adjudicación a fin de mejorar la seguridad de los vecinos de los barrios cercanos a las autopistas y, fundamentalmente, de reactivar lo más rápido posible la economía en el Gran Buenos Aires –inmersa en una fase crítica en cuanto al nivel de actividad–. De todas maneras estos no han sido los únicos vaivenes que debió afrontar este proceso. Ver, al respecto, la edición del diario Clarín del 3/2/93.

¹¹⁷ Este conglomerado, en el período que se extendió entre el anuncio del Dr. Cavallo sobre la anulación de la preadjudicación de los accesos y la consiguiente resolución oficial, había ganado las licitaciones correspondientes a las privatizaciones de SOMISA y de EDELAP –la empresa creada para atender el servicio de distribución eléctrica en la zona de La Plata y, con ello, a la empresa Propulsora Siderúrgica, controlada por el propio conglomerado–. Asimismo, estaba a cargo desde 1990 de la concesión de los Corredores N° 3 y 4 (Caminos del Oeste S.A.) y, años después ganó la licitación para construir el puente Rosario-Victoria que uniría las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. Al respecto, consultar: Basualdo, E. M.; *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2000.

¹¹⁸ De hecho, el conglomerado Techint realizó una presentación formal para la adjudicación del Acceso Ricchieri, pero retiró abruptamente el sobre de su oferta momentos antes de su apertura (siendo la tarifa ofrecida más alta que la propuesta por la empresa ganadora), argumentando que no podían ofrecer una tarifa menor a la que finalmente propusieron por “los márgenes exigüos” que obtendrían, según afirmó Roberto Rocca en un reportaje publicado en la edición del diario Clarín del 1/10/93.

¹¹⁹ Previamente, la Resolución N° 1485/92 del MEyOSP había dispuesto el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional con base (tarifa tope) para la adjudicación por el sistema de Concesión de Obra Pública de los Accesos Norte, Oeste y Ricchieri. En el Pliego de Bases y Condiciones se estableció el proceso conforme al cual se llevó a cabo la precalificación de empresas, la calificación de los consorcios y la posterior selección de los postulantes en base a la menor tarifa ofrecida.

III. 2. El marco legal y el proceso licitatorio

La concesión de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires intentó superar algunas de las falencias registradas en las experiencias anteriores –como en el caso de los corredores viales nacionales– y pautó el traspaso a manos privadas del sector conformando un contexto normativo distinto a fin de ordenar dicho proceso.

El eje central en torno al cual se estructuró esta transferencia estuvo dado –al igual que en el caso de los corredores nacionales– por la Ley de Peaje (Nº 17.520), que rige desde hace más de 35 años todo lo relativo al sistema de concesión de obras públicas con cobro de tarifas de peaje, que sirvió de marco para la construcción de grandes obras de infraestructura básica y que estableció puntos claves que orientaron la privatización de las concesiones viales (tanto de las rutas nacionales como de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires).

Esta ley fue modificada de manera parcial por la Ley de Reforma del Estado que –tal como se ha mencionado en el apartado de los corredores viales– introdujo un aspecto novedoso al autorizar la concesión “para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de *obras ya existentes*, con la finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras que tengan vinculación física, técnica o de otra naturaleza con las primeras” (énfasis propio). Es decir, con esta modificación se habilitaba el cobro de peaje de aquellas obras construidas con fondos públicos a fin de financiar las nuevas construcciones y de conservar y mantener las existentes. Para esto, habría de tenerse en cuenta la ecuación económico-financiera acordada con cada uno de los concesionarios, que sería planteada a fin de abaratar efectivamente la tarifa de peaje a cargo del usuario. Finalmente, se estableció –como uno de los puntos más relevantes– que la eventual rentabilidad no podría exceder una relación “razonable” entre las inversiones realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

En este contexto, en 1992 se sancionó el Decreto marco –Nº 2.637– que determinó la concesión de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires según lo dispuesto en la Ley de Peaje y en la de Reforma del Estado. El llamado a licitación estaría a cargo del MEyOSP y, novedosamente, los usuarios tendrían capacidad de control para poder “garantizar el más amplio ejercicio de los derechos de información, seguimiento y petición”.

Al año siguiente, el Decreto Nº 1.994/93 aprobó el marco normativo de las concesiones de obras públicas –en este caso, de las autovías que integran la Red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires– y estableció la creación de un “órgano de control” específico (se trata del Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires –en adelante, OCRABA–) que debería elaborar tres instrumentos legales clave (el reglamento del usuario, el reglamento de explotación de los accesos, y el régimen de infracciones y sanciones), a partir de los cuales se especificarían los derechos de los usuarios y las penalidades para los concesionarios que no cumplieran con sus obligaciones.

De esta manera se estableció que los operadores de los accesos “deberán tomar las medidas necesarias para que los servicios sean prestados en condiciones que garanticen su continuidad, calidad, generalidad y seguridad para una eficiente prestación a los usuarios y protección del medio ambiente”; mientras que los usuarios tendrían derecho a exigir condiciones de seguridad y la prestación de servicios conforme a los niveles de calidad comprometidos y a recibir información general de los servicios y avisos previos de cualquier alteración de tránsito y de eventuales modificaciones en el régimen tarifario. A esto se suma la posibilidad de reclamo ante el órgano de control en caso de incumplimientos de las obligaciones por parte de los concesionarios.

Asimismo, se determinó que el OCRABA funcionaría en el ámbito de la SOP y tendría como primera finalidad la de inspeccionar y controlar el cumplimiento de los contratos. Vale mencionar que su creación se estableció sin tener en cuenta a la DNV, que en ese momento estaba a cargo del órgano de control de las concesiones viales de las rutas nacionales –el OCCV–, con la

consiguiente atomización de organismos con funciones y misiones muy similares potenciando, en cierta manera, los riesgos de captura de los mismos por parte de los agentes regulados.¹²⁰

El OCRABA goza, en principio, de plena capacidad jurídica y de autarquía económica y financiera, lo que le ha brindado un margen de independencia considerable.¹²¹ La administración quedó a cargo de un Directorio integrado por cinco miembros elegidos por el PEN –que entró en funciones en diciembre de 1993–, y una comisión asesora *ad honorem*, relegada a un mero papel consultivo con un poder de injerencia casi nulo.¹²²

Asimismo, el Decreto N° 1.994/93 introdujo una modificación sustancial al permitirles a los concesionarios que tuvieran entre sus miembros empresas constructoras, prestadoras de servicios o proveedoras de bienes, la contratación en forma directa de las empresas responsables de la ejecución de las obras y servicios a efectuar por los mismos consorcios (Artículo N° 5). Al respecto, cabe resaltar que esta permisividad conlleva claros privilegios para los potenciales grupos ganadores de la licitación, en tanto implica desconocer la legislación del Compre Argentino y del Contrate Nacional. Es decir que, a partir de esta disposición, prácticamente quedaron excusadas de realizar concursos abiertos de precios a fin de optar por la alternativa más económica, no en términos de las empresas que pudieran conformar los consorcios ganadores, sino desde el punto de vista social. Por el contrario, al poder ser la propia empresa (directamente o a través de firmas controladas o vinculadas) la ejecutora de los trabajos, se torna por demás incierto el desarrollo de un proceso transparente que evite maniobras de sobrefacturación, tanto en los costos de los insumos como en la ejecución de las obras (dadas las dificultades que supone el control de los montos reales de las inversiones requeridas y el consiguiente riesgo de sobrevaluación, de forma de recuperar como “costo” –vía tarifas–, recursos que ya formarían parte de las ganancias de los respectivos conglomerados).

En otro orden de cosas, el marco normativo dejó abierta la posibilidad de una prórroga de doce meses si al finalizar el plazo de concesión fijado en los contratos “no existen operadores en condiciones de asumir la prestación de servicios”. Así, queda en evidencia que a pesar del claro avance –según experiencias anteriores, como en el caso de los corredores viales– que significó la existencia de un contexto normativo y de un órgano de control con anterioridad a la entrada en vigencia de los contratos de concesión en los mismos, el mismo no evitó que las empresas se vieran privilegiadas con potenciales beneficios extraordinarios habilitados, en principio, por la propia normativa original.

Vale aclarar que este marco legal fue el que rigió para los cuatro accesos a la Ciudad de Buenos Aires ya que la autopista Buenos Aires-La Plata, que había sido concesionada la década anterior, fue incorporada en 1994 a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, tras fundamentarse la necesidad de “homogeneizar todos los procesos, procedimientos, principios rectores y reglamentaciones referidas a las concesiones de obra, en especial, respecto de la presente en virtud de haberse formulado un marco integral para la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, siendo la mencionada Autopista, de hecho, parte de dicha red” (Resolución MEyOSP N° 538/94).

¹²⁰ En cuanto a los riesgos y las formas de captura de las agencias de control y/o regulación, ver Vispo, A.: *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires, 1999.

¹²¹ Los ingresos que percibe provienen de diversas fuentes, a saber: a) el 0,5% de la recaudación por ingreso de peaje de las concesionarias –o de las tarifas percibidas por obras ejecutadas–; b) el 1% de las ventas de terrenos e inmuebles o locaciones que realicen los concesionarios; c) las multas y penalidades que se apliquen; c) el redondeo de la tarifa conforme lo establezca el contrato de concesión –que es de múltiplos de diez centavos–; y finalmente d) otros fondos o bienes que le puedan ser asignados por ley o reglamentación.

¹²² A comienzos de 2001 hubo una importante reestructuración en lo relativo a los órganos de control de las concesiones viales y de los accesos a la ciudad, al crearse el Órgano de Control de Concesiones Viales –OCCOVI–, dependiente de la SOP. Allí quedaron centralizadas las funciones, objetivos, competencias, partidas presupuestarias, recursos humanos y materiales del OCRABA, del OCCV y de la Comisión Transitoria y el Órgano de Control de la Concesión de la Obra de la Conexión física entre las ciudades de Rosario y Victoria.

En cuanto al órgano de control, si bien vale rescatar como un aspecto positivo su conformación previa al inicio de la explotación del servicio (a pesar que la estructura organizativa del mismo, con sus objetivos, responsabilidades primarias y acciones fueron establecidas dos años y medio después –por el Decreto N° 1.593/96–), no se puede dejar de mencionar que se trata de un simple “órgano de control” y no de un “ente regulador”, por lo que las funciones quedaron circunscriptas, desde sus orígenes, a la “supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los respectivos contratos de concesión” (en ningún caso se alude a su capacidad de regular). Esta limitación siguió vigente aun cuando se conformó un órgano de control único, ya que si bien se fortaleció notoriamente su estructura y se favoreció su capacidad de ejecución, las responsabilidades asignadas al mismo no difirieron sustancialmente de las fijadas a los organismos fusionados. Finalmente, a pesar de las mejoras introducidas por la nueva configuración, este órgano aún no ha podido independizarse íntegramente y transformarse, de hecho, en una entidad autónoma que cumpla plenamente con las misiones y funciones que le habían sido asignadas en un principio.

El proceso licitatorio que el MEyOSP puso en marcha para concesionar los accesos revela ciertas particularidades y aspectos novedosos, no presentes en la concesión de los corredores nacionales:

- la licitación fue de carácter nacional e internacional;
- la Red de Accesos fue dividida en tres “unidades de negocio”, donde se consideraba separadamente, el Acceso Norte, Acceso Oeste y, conjuntamente, la autopista Ricchieri (tramo construido)-Ezeiza-Cañuelas (tramo proyectado). Asimismo, a fin de evitar el monopolio de un único consorcio que operara en toda la red, se estableció que la empresa que se postulara a participar en la concesión de alguna de las autopistas no podría intervenir en la licitación de cualquier otra;¹²³
- los oferentes no podrían capitalizar títulos de la deuda externa, ni solicitar subsidios o pedir garantías de tránsito mínimo. Además, a diferencia de las adjudicaciones de los corredores viales nacionales, se condicionó el cobro de peaje a la ejecución previa de las obras de mejoramiento;
- las empresas interesadas debían cumplir con una serie de requisitos técnicos (como tener experiencia en el sector) y económico-financieros (considerables patrimonios mínimos), aspectos que serían tenidos en cuenta al momento de la preclasificación;
- una vez cumplidos tales requisitos, las empresas oferentes podrían presentar sus antecedentes y solicitar su calificación correspondiente;
- tras la calificación, y al conseguir la aceptación por parte de la Comisión (creada por la Resolución MEyOSP N° 1.444/92), la empresa o consorcio interesado debería abonar u\$s 10.000 para ingresar al denominado “data room”. Esta era la instancia en la que los oferentes recibirían la información detallada sobre las obras exigidas para cada acceso, al tiempo que podrían presentar propuestas para mejorar las condiciones de la concesión;
- los consorcios interesados debían presentar las ofertas, que se recibirían en la fecha pautada (inicialmente, junio de 1993);
- los concesionarios de los accesos debían convertirse en sociedades anónimas y colocar en la Bolsa de Valores el 30% de sus acciones y;
- por último, el criterio de definición de las licitaciones estaría dado por la menor tarifa de peaje ofrecida por los grupos interesados. En caso de que las ofertas presentadas fueran superiores a los niveles preestablecido por el Gobierno, el concurso se declararía desierto.

¹²³ De todas maneras, en relación con esto se debe mencionar que en los pliegos estaba previsto que los inversores pudieran seleccionar o negociar su participación con otros operadores (como se verá más adelante, esto ocurrió con algunas empresas, tales como B. Roggio e hijos S.A. –cuyo titular, además de ser presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, participaba en el Grupo Concesionario del Oeste S.A. y en Coviare S.A., responsable de la gestión en la Autopista Buenos Aires-La Plata–; y las empresas Hemarsa S.A., Francisco Natino e hijos S.A. o Servente Construcciones S.A. –que participaban simultáneamente en la Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas y en la Autopista Buenos Aires-La Plata–).

Las tarifas ofrecidas, al tiempo que debían brindar al concesionario una rentabilidad “razonable”, no podrían superar al “beneficio medio” que obtuvieran los usuarios al transitar por los accesos; es decir, debían ser inferiores –o lo sumo igualar– el valor económico medio del servicio brindado por los consorcios (esta es una de las razones por las que el cobro del peaje debía comenzar una vez finalizadas las obras). Vale destacar entonces que, prácticamente, fue este único criterio –el tarifario– el determinante de las adjudicaciones, y que no fueron contemplados otros, igualmente importantes (tales como diferencias en la calidad de los proyectos) que podrían tener estrecha relación con el punto anterior.¹²⁴

En otro orden de cosas, se estableció la obligatoriedad de la disponibilidad de calles colectoras de circulación gratuita y, tal como se mencionó anteriormente, en caso de que los volúmenes de tránsito superaran los previstos, el concesionario debería construir carriles adicionales para mantener el nivel del servicio.¹²⁵

La licitación fue planeada para mediados de 1993 pero fue prorrogada tres veces, en algunos casos debido a la postergación judicial establecida por la tala de árboles (en el caso del Acceso Norte¹²⁶) y en otros, por pedido expreso de las compañías extranjeras que no podían cumplimentar en los tiempos estipulados los requisitos legales que exigía la licitación.

En mayo de 1993, sumaban 140 las empresas constructoras y entidades bancarias que habían adquirido el “pliego básico” para participar en la licitación, y al menos la tercera parte de ellas resultó calificada.¹²⁷ En ese marco, la mayoría de estas últimas (45) solicitaron a las autoridades prórrogas que oscilaban entre los 45 y los 90 días; a las que la Comisión responsable de la privatización del sistema respondió satisfactoriamente (en tanto su principal intención era la de conseguir la mayor cantidad de oferentes que permitieran cotizar al mínimo posible la tarifa final del peaje).

Finalmente, fueron ocho los consorcios que realizaron algún tipo de oferta para quedar a cargo de los distintos accesos. Esos ocho grupos interesados estaban conformados por las siguientes firmas:

- N° 1: Supercemento S.A., Chacofi S.A., Dyopsa y Eacsa (se presentó para los accesos Oeste y Ricchieri);
- N° 2: Sideco Americana S.A., Dragados y Construcciones S.A., Dycasa, Impregilo S.A. e Iglis S.A. (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);
- N° 3: Benito Roggio e hijos S.A., Grupo Mexicano de Desarrollo y CBPO, de Brasil (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);
- N° 4: José Cartellone S.A., Banco Crédito Argentino S.A., Necon S.A., Codi S.A., Chediack S.A., Dos Arroyos S.A., Albano S.A., Luis Losi S.A., Copanco Ingeniería S.A., F. Paolini y Paolini Hnos. S.A. (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);

¹²⁴ En rigor, si bien es cierto que la variable determinante fue la menor tarifa ofrecida, también hay que destacar la consideración, en un grado menor, de otros factores tales como las inversiones propuestas (montos y cronograma de realización); el nivel del servicio, la ubicación de las casillas de peaje, etc. Según las estimaciones oficiales –sobre todo según las posturas más proclives a la concesión–, bajo esta última modalidad del régimen de peaje, los usuarios pagarían tarifas tres veces inferiores a las previstas en los proyectos anteriores.

¹²⁵ Por ejemplo, en el caso del Acceso Norte, este nuevo proyecto de licitación incluía el tramo de la Avenida General Paz– Márquez, vías libres de peaje y exigía, además del mencionado establecimiento de los carriles y calles colectoras, la obligación para los concesionarios de realizar obras de higiene y conservación del medio ambiente en la Panamericana. Así, quien fuera a explotar ese corredor debería plantar en el tramo que vincula a la Avenida General Paz con el Camino de Cintura unas 8.200 especies vegetales entre plantas, arbustos y árboles, cuya disposición estaba prevista en los pliegos de un diseño específico.

¹²⁶ En este acceso se rechazó el pedido de los intendentes de Martínez y San Isidro y de la Multisectorial de la Zona Norte, en el sentido de acortar el tramo donde se cobraría peaje. Asimismo, los representantes sectoriales y sociales de las zonas afectadas estuvieron excluidos del proceso de negociación del que sólo participaron el gobierno y los *holdings* interesados. Para un análisis más detallado del proceso, consultar Gerosi, L. y Lima, J.C.: “Ampliación de la red de Accesos a la Capital Federal. Un proceso conflictivo”, Programa de Transporte, Instituto de Geografía, UBA, 1995.

¹²⁷ Al respecto, ver la edición del diario Clarín del 7/6/93.

- N° 5: Huarte S.A., Aragón S.A., CCJM, Hemarsa S.A., Oscar Grimaux y Asociados S.A., Francisco Natino S.A. y Servente Constructora S.A. (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);
- N° 6: Inversora Catalina S.A., Techint S.A. y Koukourec S.A. (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);
- N° 7: Sociedad Comercial del Plata S.A., Ferrovial S.A. y Banco Central Hispanoamericano S.A. (se presentó para los accesos Norte, Oeste y Ricchieri);
- N° 8: Pirelli Cables S.A., Polledo S.A. y Vialco S.A. (se presentó para los accesos Oeste y Ricchieri).

Por otro lado, debido a las prórrogas mencionadas en el proceso licitatorio (de la fecha estipulada en junio, se pasó a septiembre de 1993), se estableció un nuevo cronograma, disponiéndose que el gobierno firmaría los contratos de transferencias al momento de conocerse los resultados finales de la licitación (aunque esto no sucedió así, ya que las firmas de los contratos se concretaron unos meses después de la adjudicación de las concesiones), a pesar de los procesos judiciales –al menos tres– entablados por los vecinos y los municipios de la zona norte.

Los consorcios interesados, los grupos ganadores –según las tarifas ofrecidas– y su respectiva composición accionaria– se detallan en el Cuadro N° 13.

El criterio de adjudicación de la concesión, tal como se ha mencionado, estuvo determinado por el menor monto de la tarifa de peaje: ganaría la propuesta que ofertara los valores más distantes –en menos– en relación con el monto máximo de peaje establecido por el Estado. Las diferencias entre los niveles involucrados en algunos casos fueron insignificantes (como en el caso del Acceso Norte, donde la oferta ganadora ofreció una reducción de apenas el 1% en relación al tope establecido) pero en otros alcanzó niveles relevantes (en los casos de los Accesos Oeste y Ricchieri, las diferencias fueron del 29% y 35%, respectivamente). Las tarifas máximas contemplaban todo lo relativo a impuestos, contribuciones y tasas en distintos ámbitos, con excepción del IVA. Asimismo, se estableció que la imposición de nuevos gravámenes o la modificación de los vigentes, no podrían ser trasladados a las tarifas, salvo contadas excepciones.¹²⁸

La tarifa tope para recorrer los distintos tramos fue expresada en dólares estadounidenses y se estableció un ajuste anual de acuerdo a la evolución del índice de precios al consumidor de los Estados Unidos (CPI-All Items). A este respecto, cabe reiterar que la Ley de Convertibilidad en su artículo 10 prohibía todo tipo de indexación en las tarifas (por precios, actualización monetaria, variación de costos, etc.). Sin embargo, en su momento, esta prohibición fue eludida a partir de una particular –e ilegal– interpretación por la que se argumentó que la misma solo sería válida para aquellos precios y tarifas que estuvieran fijados en moneda local (de allí la recurrencia a la previa dolarización de las tarifas).

Finalmente, en todos los casos rigió el criterio según el cual toda actuación del Estado que pudiera devenir en una afectación de las “ecuaciones económico-financieras” formuladas por las empresas, sería posteriormente recompensada a la empresa adjudicataria.

En síntesis, la participación de empresas extranjeras en la licitación –y posterior adjudicación–, permitió que en este caso quedara de manifiesto un fenómeno común a buena parte del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina: la asociación entre los grupos extranjeros, dispuestos a invertir y que podrían aportar el “know-how” del manejo del sector; con los grupos locales, quienes podían ejercer un importante poder de *lobby*. Puntualmente, en el caso de las redes de acceso, estos grupos locales (integrados verticalmente y generalmente asociados a importantes empresas constructoras) eran los mismos que años atrás conformaron lo que se dio en llamar la “patria contratista”, es decir, empresas privadas que brindaban sus servicios al Estado, con precios generalmente sobreestimados

¹²⁸ Solo las modificaciones –alzas– en las alícuotas impositivas sobre los ingresos brutos provinciales, y en las tasas y contribuciones podrían ser trasladadas al usuario de los accesos.

—que rara vez eran cuestionados—, pero con un fuerte poder de presión para ser una y otra vez elegidos para las distintas obras o servicios demandados por el Estado.¹²⁹

Cuadro N° 13

Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Consorcios interesados y composición accionaria de los ganadores. Montos de las tarifas tope y las ofrecidas –ganadoras–.

Fechas de adjudicación y suscripción de los contratos de concesión

(en dólares)

Acceso	Consorcios interesados	Consorcio Ganador/ Sociedad Anónima conformada	Tarifa ofrecida	Tarifa tope	Accionistas del consorcio ganador	Fecha de adjudicación	Suscripción del Contrato
Norte	Nº 2,3,4, 5,6 y 7	Nº 2 (Autopista del Sol S.A.)	0,827	0,836	Sideco Americana, Impregilo, Iglys, Dragados y Construcciones, Dycasa Dragados y Construcciones Arg.	27/09/93 ^(*)	26/05/94
Oeste	Nº 1,2,3,4, 5,6,7 y 8	Nº 3 (Grupo Concesionario del Oeste)	0,829	1,175	Benito Roggio e Hijos, Grupo Mexicano de Desarrollo S.A. de C.V., Companhia Brasileira de Projetos e Obras	28/09/93 ^(*)	30/05/94
Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas	Nº 1,2,3,4, 5,6,7 y 8	Nº 5 (AEC S.A.)	0,466	0,712	Huarte, Construcciones Civiles J.M. Aragón, Consultora O. Grimaux, Hemarsa, Francisco Natino e Hijos, Servente Construcciones	29/09/93 ^(*)	21/01/94
Autopista Buenos Aires-La Plata		Coviare			Aragón, Benito Roggio e Hijos, Polledo, Francisco Natino e Hijos, Servente Constructora, Semaco, Hemarsa	30/03/81 ^(**)	02/01/83

^(*) Adjudicaciones aprobadas por el Decreto N° 1.167/94

^(**) Adjudicación aprobada por el Decreto N° 497/81. En 1994 esta autopista fue incorporada a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires por la Resolución MEyOSP N° 538/94.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE ARZA, C. Y GONZÁLEZ GARCÍA, A. (OP. CIT.), Y DIVERSAS FUENTES PERIODÍSTICAS.

¹²⁹ Un ejemplo claro de esta situación la da la empresa Techint. Esta empresa, que había liderado la propuesta de la RAM; anteriormente había sido la encargada de repavimentar la autopista Ricchieri previamente a su licitación por un monto cercano a los u\$s 6 millones.

III. 3. Características de las adjudicaciones

El Decreto N° 1.167/94 aprobó la adjudicación por el sistema de concesión de obra pública gratuita para la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de los accesos Norte, Oeste, Ricchieri. Las principales características del proceso fueron las siguientes:

- las concesiones se definieron como “concesiones de riesgo”, lo que significa que no existe ningún tipo de aval o garantía estatal en cuanto al recupero de las inversiones privadas, ni tampoco se aseguraban tasas de retorno de ningún tipo, ni volúmenes de tránsito mínimo;
- se estableció la modalidad gratuita de la concesión es decir, las empresas adjudicatarias no debían pagar un canon al Estado por la explotación del camino, ni tampoco contaban con subsidio público;
- la duración de la concesión fue fijada en un plazo de 22 años y 8 meses, dividido en 4 períodos: a) toma de posesión (60 días); b) liberación de traza (180 días); c) obras de la primera etapa (24 meses); y d) período de explotación (20 años);
- las obras a realizar se definieron en cuatro tipos: las iniciales, las prioritarias, las complementarias y las de conservación de rutina. El cobro de peaje se autorizaría al finalizar las obras de la primera etapa;
- las *obras iniciales* son las correspondientes a la primera etapa —es decir, previas al cobro de peaje—, con un plazo de realización de, como máximo, dos años. Aquí estarían incluidos los trabajos de reparación de zonas falladas;¹³⁰
- las *obras prioritarias* son las contempladas en una segunda etapa, durante el período de explotación, una vez iniciado el cobro de peaje. Se trata de obras de gran alcance que permitirían completar las reparaciones de fallas de importancia, las repavimentaciones, remodelaciones y la construcción de nuevas vías;
- las *obras complementarias*, por su lado, también están incluidas dentro del período de explotación y, a pesar de no tratarse de obras esenciales para la correcta transitabilidad de las vías, implican mejoras del servicio, ya que agregan seguridad al tránsito y funcionan como complemento de las obras anteriormente mencionadas;
- las *obras de conservación de rutina* apuntan al mantenimiento de la red. Las concesionarias deberían responder por el mantenimiento de las obras existentes o ejecutadas durante el período de concesión, de modo tal que las calzadas centrales y sus banquetas satisfagan las condiciones técnicas especificadas en los contratos;
- asimismo, deberían realizarse obras adicionales a concretarse cuando el volumen de tránsito se incrementara significativamente. Estas obras se pautaron de manera variable para cada acceso;
- en todos los casos se tomó como tarifa básica al importe, por todo concepto que como máximo debía abonar “un vehículo de 2 ejes simples de hasta 2,1 m. de altura y rueda simple cada vez que trasponga una barrera de peaje para circular por las calzadas centrales”;
- como otro dato relevante —sobre todo por lo relativo a recaudación— se estableció que la DNV podría ceder al concesionario, a su pedido y en comodato por el plazo de la concesión, bienes inmuebles de su propiedad lindantes con el acceso, que el concesionario quedaría obligado a conservar haciéndose cargo de la totalidad de los gastos que demande su mantenimiento y el pago de las tasas e impuestos que correspondan. En este sentido, si el concesionario decidiera realizar mejoras en las instalaciones cedidas, debería contar con la autorización expresa del órgano de control, al tiempo que las mejoras de carácter permanente que realizara quedarán en propiedad de la DNV al

¹³⁰ En relación con las *obras a ejecutar*, la confección de los proyectos ejecutivos de las mismas quedaría a cargo del concesionario y deberían ser sometidos a aprobación del órgano de control.

término de la concesión, sin derecho a resarcimiento económico alguno, y el terreno a su estado original, “salvo que el concesionario decidiera donarlas y así lo manifestara expresamente”;¹³¹ y finalmente, se establecieron los servicios a brindar con carácter gratuito (primeros auxilios, telefonía de emergencia, etc.), y los de carácter oneroso (servicios de mecánica, etc.).

De todas maneras, vale aclarar que al igual que lo sucedido en el caso de los corredores viales –así como en casi la totalidad de los sectores privatizados–, lo pactado contractualmente en una primera instancia fue reiteradamente modificado, desvirtuando parte significativa de los objetivos y propósitos planteados originalmente para la concesión de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires.

Tal como se ha mencionado, el carácter nacional e internacional de la licitación, autorizó –y hasta incentivó, atento a las expectativas en cuanto a los auspiciosos márgenes de rentabilidad proyectados– la participación de capitales extranjeros en los consorcios adjudicatarios. Así, además de aportar la tecnología necesaria para el buen funcionamiento del sistema, estos grupos proveerían capitales necesarios para realizar las inversiones, tanto las obligatorias como las obras ofertadas en la licitación. De todas maneras, vale aclarar que los montos aportados como capital propio por las concesionarias en calidad de inversión inicial, fueron relativamente reducidos representando, en todos los casos, menos de la mitad (alrededor de un 40%) de la formación de capital prevista originalmente.

Según estimaciones realizadas por la FIEL,¹³² el resto de la inversión fue cubierto por préstamos de organismos internacionales y bancarios (otorgados mediante “sindicatos de bancos”, ya que los montos involucrados superaban los convencionales). El aval que, a fin de reducir riesgos, presentaron las empresas para la devolución de estos montos, fue la recaudación del peaje como garantía, mediante la constitución de fideicomisos en favor de los bancos y en algunos casos, la emisión de obligaciones negociables.

Ahora bien, a pesar de estas características comunes a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, cabe señalar algunas de las particularidades de cada uno de los casos.

• Acceso Norte

El consorcio ganador de la licitación del Acceso Norte fue Ausol S.A., compuesto por capitales de origen argentino, español e italiano que logró reunir, como aporte inicial entre todos los accionistas, u\$s/\$ 80 millones, es decir, u\$s/\$ 20 millones más que el patrimonio mínimo que se requería para que la sociedad titular ganadora tuviera antes de la toma de posesión.

Inicialmente, en orden de importancia, los socios originarios eran a) Sideco Americana S.A. (perteneciente al Grupo Macri) tenedor de una tercera parte de la participación total; b) Dragados y Construcciones S.A. (constructora española) con una cuarta parte del capital original y Dycasa S.A. (filial local de aquella, que también participa en los Corredores Viales N° 1 y 2) accionista del 8,3%, lo que supone, en total, una participación del 33,3%; c) Impregilo S.p.a (sociedad italiana

¹³¹ Por su parte, en el año 2001, las empresas responsables de las concesiones se vieron nuevamente favorecidas con la sanción del Decreto N° 82, que las autorizó a realizar explotaciones “de servicios accesorios” y de aprovechamiento y uso de predios remanentes de expropiaciones. En cuanto a estas explotaciones complementarias (aprobadas por el OCRABA debido a las insistentes “peticiones de los concesionarios y particulares” –lo que en realidad evidencia el alto grado de permeabilidad del órgano de control a las presiones de los sectores más poderosos–), se establecieron las potestades de construcción y administración por parte de las concesionarias. Los ingresos resultantes serían distribuidos entre el Estado Nacional en concepto de carga impositiva y fondo para obras a decisión del OCRABA (60%); y las concesionarias, en concepto de retribución por el mantenimiento, administración y gestión comercial (40%).

¹³² Véase FIEL: op. cit.

que comercializa sus acciones en la Bolsa de Valores de su país) con casi un 30% de la participación; y d) Iglys (filial argentina de Impregilo S.A.) con el 5% de las tenencias accionarias.

Posteriormente, a mediados del año 2001, la composición accionaria de Ausol S.A. pasó a estar integrada por: a) la empresa Aurea de España (con algo más del 45% del total); b) Impregilo Iglys de Italia (con casi el 18%); c) Dragados y Construcciones S.A. y su filial Dycasa S.A. (con alrededor del 0,7% y el 5,8%, respectivamente); mientras que el 30% de las acciones restantes fueron cedidas en dominio fiduciario al Citibank.

Es válido destacar que la totalidad de la traza de este acceso se terminó de construir en los años setenta, por lo que se deduce que la concesión tuvo como finalidad el mantenimiento y la mejora de la infraestructura existente, y en menor medida la construcción de nuevos tramos –aunque sí de puentes, cruces de nivel, desagües, repavimentaciones y nuevos carriles–.

A comienzos de 1995 la empresa acordó la firma de un préstamo por u\$s/\$ 250 millones con un sindicato de bancos, al tiempo que otros 100 millones fueron aportados por la propia Ausol S.A.¹³³ –contribuyendo con apenas algo más que la cuarta parte del total de la inversión requerida–. Según lo establecido en los contratos originales, a partir del tercer año de concesión, el consorcio debía colocar en el mercado de capitales –Bolsa de Valores– el 30% de sus acciones –respaldadas por la recaudación en concepto de peaje–. De todas maneras, esta obligación fue pospuesta hasta abril de 2004.

• Acceso Oeste

El grupo concesionario del Acceso Oeste también estuvo conformado por empresas de distintos orígenes del capital, entre las que se destacan: a) Benito Roggio e hijos S.A. (integrante fundamental de la Cámara Argentina de la Construcción; con importante participación en distintos negocios locales –fundamentalmente los basados en la obra civil– así como en otras concesiones viales –Corredores N° 10, 11 y 20; y de la Autopista Buenos Aires-La Plata–); b) el grupo Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO, grupo brasileño que había participado en la obra civil de la central hidroeléctrica Pichi-Picún-Leufú); c) y el Grupo Mexicano de Desarrollo S.A. de C.V (GMD, que estaba a cargo de la cuarta parte de las rutas que se estaban construyendo en su país).

En este caso, las inversiones iniciales fueron de alrededor de u\$s/\$ 275 millones, de los cuales, u\$s/\$ 165 millones fueron desembolsados a partir de la obtención de distintos tipos de préstamos.¹³⁴

A mediados de julio de 1999 fue alterada la composición original del consorcio, cuando la empresa ofertó –tal como estuviera pautado en las bases de la licitación– el 30% de su capital accionario en la Bolsa de Valores. A partir de esta reestructuración, los porcentajes de participación quedaron conformados de la siguiente manera: a) Autopistas Concesionaria Española S.A. (ACESA, operadora de autopistas en su país de origen), que en diciembre de 2000, luego de haber adquirido

¹³³ El monto de este préstamo sindicado estaba liderado por el Citibank con un aporte de u\$s/\$ 88 millones y por el Banco Río u\$s/\$ 87 millones, al que se sumaban los bancos de Galicia (u\$s/\$ 38 millones) y Medefin (u\$s/\$ 7 millones). A esta cifra (aproximadamente u\$s/\$ 220 millones), se agregaron u\$s/\$ 30 millones aportados por el Banco Multicredito Centrale (Italia). Asimismo, el consorcio adjudicatario de este acceso recurrió a la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial que le otorgó un crédito de u\$s/\$ 90 millones para la primera etapa de las obras. Al respecto, ver la edición del diario Clarín del 13/1/95.

¹³⁴ Según FIEL (op. cit.) este consorcio utilizó para la construcción de las obras un préstamo de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial a diez años, dividido en un préstamo directo (u\$s/\$ 30 millones), un préstamo sindicado (u\$s/\$ 130 millones) e integración de capital accionario (u\$s/\$ 5 millones); lo que da un total de u\$s/\$ 165 millones, monto equivalente al 60% de la inversión total, mientras que el 40% restante fue aportado por la adjudicataria. Parte de estos fondos fue utilizada para la firma del contrato que un tiempo después celebraron los operadores del Acceso con la empresa española Sainco Trafico (ST) del Grupo Abengoa –ganadora de la licitación para proveer los equipos y los sistemas de peaje y comunicación– por un total de u\$s/\$ 10 millones.

casi la mitad del total accionario —48,6%—, se transformó en el socio principal del consorcio;¹³⁵ b) diversas administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, con una participación accionaria del 26,5%; c) la empresa malaya IJM Corporation (ganadora de la licitación para construir la Autopista Morón con una inversión de u\$s/\$ 60 millones) con algo más del 20% de participación; d) las acciones en circulación (3,4%); y e) IFS Ltd., con apenas el 1,3% del total de las tenencias accionarias.

• Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas

El grupo adjudicatario de la licitación de este acceso fue AEC S.A., liderado por la empresa española Huarte S.A. Construcciones Civiles, junto con J.M. Aragón S.A., la Consultora Oscar Grimaux S.A., Hemarsa S.A., Francisco Natino e Hijos S.A. y Servente Construcciones S.A. En este caso, las inversiones iniciales fueron cubiertas por un préstamo de la Corporación Financiera Internacional de alrededor de u\$s/\$ 20 millones, más uno sindicado por bancos del interior por u\$s/\$ 60 millones, mientras que la inversión restante (40% del total) correspondió al aporte de capitales propios del concesionario. En un principio, la empresa ganadora estimaba que la inversión necesaria sería de u\$s/\$ 200 millones (proyectando una facturación anual de u\$s/\$ 28 millones, según el cobro diario de peaje de aproximadamente 130.000 unidades), gran parte de la cual sería destinada a la autopista Ezeiza-Cañuelas que debía ser íntegramente construida por la concesionaria.¹³⁶

Luego de una importante reestructuración accionaria a mediados de los años noventa, la conformación del consorcio quedó distribuida entre: a) el grupo español OHL (Obras con Huarte Lain), muy importante en el ámbito de la construcción en su país de origen (obra civil, edificación y rehabilitación) que controla el capital de casi el 70% de la sociedad; b) Banco Galicia S.A., con una participación algo mayor al 20%; c) el grupo argentino Meller —especializado en la industria textil pero diversificado a la producción de materiales de telecomunicaciones— con algo menos que la décima parte del total; y d) la Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados S.A.T. —dedicada a la formulación de proyectos de ingeniería— con apenas algo más del 1% de las acciones.

• Autopista Buenos Aires-La Plata

Esta autopista estaba a cargo desde el año 1983 del grupo Concesionaria Vial Argentino Española S.A. —Coviarés S.A.—, compuesto por las empresas Aragón S.A., Benito Roggio e hijos S.A., Polledo S.A., Francisco Natino e hijos S.A., Sevente Constructora S.A., Semaco S.A. y Hemarsa S.A.. En este caso, al igual que en los restantes, también fue solicitado un préstamo a un sindicato de bancos —en su mayoría locales— para obtener un crédito por un valor cercano a los u\$s/\$ 50 millones. Al respecto, cabe mencionar que este préstamo fue solicitado y aprobado a pesar que la deuda que la empresa mantenía con el Estado superaba los u\$s/\$ 150 millones.

El Banco Galicia fue el responsable de la organización del nuevo préstamo que, en principio, se destinaría a la construcción de las obras del acceso sur, incluyendo la ribereña de la Ciudad de Buenos Aires y el nuevo puente sobre el Riachuelo. El repago de este préstamo estaba asegurado por la recaudación por peaje, por lo que dependía en parte del nivel de tránsito del acceso. De todas

¹³⁵ Esto, tras la venta de las partes de la constructora Benito Roggio e hijos S.A., la brasileña CBPO y el grupo mexicano de Desarrollo. ACESA tiene como principal accionista a La Caixa de Barcelona.

¹³⁶ Al respecto, en cuanto a la rentabilidad esperada, en aquel momento se proyectaba que la tasa interna de retorno de la inversión sería del 12% anual, lo que suponía que la financiación de la obra debía obtenerse como máximo a un costo del 10%, de forma de alcanzar algún margen de rentabilidad, calculando el repago en aproximadamente 12 años (de todas maneras, si se observan los márgenes de rentabilidad que efectivamente terminó ofreciendo el sistema de peajes, los valores arrojan un nivel algo superior a ese 12% anual proyectado inicialmente —se trata del 19% en promedio—. Al respecto, véase la Sección III.5).

formas, en septiembre de 1994, se estableció como garantía adicional, a fin de recuperar las inversiones (tanto las concretadas para esa fecha –por un valor de u\$s/\$ 100 millones– como las que aún restaba realizar por otros u\$s/\$ 250 millones), otra fuente de ingresos a percibir por el consorcio por 22 años: la explotación comercial de las áreas de servicios existentes en todo el recorrido.¹³⁷ Por otro lado, el consorcio recibiría por parte del Estado la suma de u\$s/\$ 16,4 millones, producto de los trabajos parciales efectuados.

A comienzos del año 2001, la compañía logró acordar otro préstamo de u\$s/\$ 238,8 millones –a pagar en ocho años con dos de gracia– en el que participaron el Banco HSBC (mayoritariamente), el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, BI Creditanstalt, Bill Creditanstalt International Bank, Bank Austria y el Banco General de Negocios.

A la fecha de cierre de esta investigación, y tras un importante proceso de compra-venta accionaria, casi el 70% de las acciones de la empresa pertenece a Concesiones y Construcciones de Infraestructura S.A. (CCI cuyo capital es mayoritariamente argentino, aunque tiene una participación de la Corporación Financiera Internacional y de Commonwealth Development Corporation); mientras que el resto (31,8%) quedó a cargo del Grupo Roggio.

En resumen, lo que se observa en todos los casos son los relativamente escasos desembolsos iniciales efectuados por los concesionarios, quienes aportaron tan sólo algo menos de la mitad del total necesario en calidad de inversión inicial. Más adelante se comprobará que esa alicaída inversión original logró ser compensada, mediante mecanismos diversos, por los usuarios de los trayectos concesionados quienes solventaron casi la totalidad de las inversiones realizadas, tanto las iniciales –por la garantía que estos pagos representaban para la devolución de los préstamos efectuados por los bancos y los organismos financieros– como las pautadas para las distintas etapas, o las obras adicionales.

III. 4. Características de los accesos, renegociaciones contractuales y evolución de las tarifas

Las recurrentes renegociaciones contractuales –con sus consiguientes modificaciones en las tarifas, la revisión de las obligaciones de los concesionarios en cuanto a obras e inversiones y/o la propia extensión de los plazos de concesión– han sido un denominador común a todos los accesos que configuran la Red que vincula a la Ciudad de Buenos Aires con el interior del país. En este sentido, a continuación se analiza cada uno de los ejemplos que ofrecen los cuatro accesos, tanto en lo relativo a sus características, como en lo referido a las renegociaciones contractuales y a su impacto sobre la respectiva evolución tarifaria.

• Acceso Norte

El Acceso Norte tiene una longitud total de 119 km. y está compuesto por la Avenida General Paz –aproximadamente 24 km. de extensión– por donde se puede circular de manera gratuita; y la Ruta Panamericana con ramales que conectan a la Ciudad de Buenos Aires con importantes localidades, trayectos en los que se debe abonar la correspondiente tarifa de peaje. La llamada Ruta Panamericana comienza en el intercambiador que la une con la Avenida General Paz y posee dos bifurcaciones. De la primera de ellas se desprende el ramal hacia Tigre, y de la segunda se transita hacia Pilar o hacia Campana. La concesión fue adjudicada a la empresa Autopistas del Sol

¹³⁷ Así, al igual que en los otros casos, la concesionaria quedaba habilitada a operar por su cuenta o entregar a terceros la explotación de estaciones de servicios, moteles, centros comerciales, confiterías, restaurantes y lugares de esparcimiento.

S.A. que, renegociaciones contractuales mediante, continuará con la explotación del servicio hasta el año 2020.

La entrega en concesión de este acceso fue una de las más cuestionadas y difíciles de concretar, ya que desde un comienzo se planteó una fuerte resistencia por parte de los habitantes de la zona fundamentada en dos grandes cuestiones: por un lado, la futura obligación del pago de peaje para transitar tramos cortos del acceso ante la inminente concesión –cuestión que fue solucionada al menos parcialmente con la construcción de carriles gratuitos–, y por otro, las consecuencias medioambientales que traería aparejada la concreción del proyecto.¹³⁸

De todas maneras, a pesar de la reticencia inicial, el contrato de concesión fue firmado en mayo de 1994 y, como en el resto de los casos, fue sujeto a diversas modificaciones a lo largo de la explotación del servicio.

Hasta el inicio de la renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas dispuesta por la Ley de Emergencia Económica N° 25.561 (ver Sección III.6.) fueron cinco las renegociaciones contractuales desde la entrega en concesión de este acceso. En todas ellas, se argumentó la necesidad del adelantamiento de obras y/o la ejecución de nuevas inversiones, al tiempo que se determinó en cada caso los mecanismos bajo los que las mismas serían recuperadas por el concesionario.

La primera de estas renegociaciones tuvo lugar en julio de 1996 (Resolución MEyOSP N° 810/96), con anterioridad al inicio del cobro de peaje, y su objetivo primordial fue el de adelantar la realización de las obras previstas para la segunda etapa e incorporar nuevas obras como parte de las obligaciones contractuales.

La consecuente inversión adicional, prevista en u\$s/\$ 142 millones, sería recuperada según el nuevo contrato, a través de un aumento en la tarifa básica, que se elevó de u\$s/\$ 0,827 a u\$s/\$ 0,983 (es decir, sufrió un aumento cercano al 20%¹³⁹). De esta manera, la tarifa al público (suma de la tarifa básica + IVA + ajuste por CPI + redondeo –en múltiplos de u\$s/\$0,10–) quedó establecida en u\$s/\$ 1,30 para un vehículo particular, para el recorrido de todo el acceso.

En julio de 1996, una vez verificada la concreción de las obras correspondientes a la primera etapa, tuvo lugar la habilitación del cobro de peaje en el marco de la vigencia de esa primera renegociación contractual. Se estableció un cronograma con sucesivas aperturas de las cabinas de peaje entre julio y agosto de ese mismo año, y se determinó que el período de explotación comenzaría una vez que todas las casillas de peaje hubieran sido habilitadas.

Asimismo, a la tarifa básica fijada desde el 1° de septiembre de 1996 al 31 de agosto de 1998 no se le aplicaría el ajuste por CPI correspondiente a 1997 acordado en la concesión y el monto no recaudado se compensaría con el 30% del redondeo tarifario.

En síntesis, se estableció como fecha de finalización de las obras de la primera etapa y fecha de inauguración de las estaciones de peaje el 1° de septiembre de 1996, es decir, seis meses antes de lo

¹³⁸ Al tiempo que se multiplicaban las críticas hacia la empresa en cuanto a la tala de árboles que implicaban las modificaciones a realizarse, un estudio realizado por la UBA –por encargo de la Municipalidad de Vicente López– en marzo de 1994 alertó sobre el probable impacto ambiental que produciría la obra. En el mismo se afirmaba que el proyecto de remodelación de este acceso fomentaba la tendencia a aumentar la centralidad de Buenos Aires propiciando el traslado a través de automóviles particulares, en perjuicio del transporte público –que a su vez debería alargar los recorridos–. Al respecto, ver la edición del diario Clarín del 12/9/94.

¹³⁹ Según lo establecido en la mencionada resolución, “las inversiones que se incorporan, así como las que se adelantan en su ejecución, serán recuperadas por la Concesionaria a lo largo de todo el período de la concesión, a través de un incremento de la tarifa básica que comenzará a aplicarse a partir del momento de la habilitación al peaje de las obras de la primera etapa y finalizará con el período de explotación”. De todas maneras, finalmente el concesionario se retrasó en el cumplimiento de las inversiones y se determinó que el beneficio financiero obtenido por el mencionado retraso (calculado en u\$s/\$ 5,7 millones según el OCRABA) sería utilizado para financiar nuevas obras ya que de ser trasladado a tarifas, no se hubiese registrado una disminución efectiva en el valor de las mismas debido al efecto del redondeo. Al respecto, ver Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit.

establecido en el contrato de concesión –lo cual permitía, a su vez, adelantar el inicio del cobro de las tarifas de peaje–.

Por su parte, a fines de 1997 fue aprobada la segunda renegociación de los contratos de concesión (Resolución MEyOSP N° 1.366/97). El punto nodal de esta readecuación se basó tanto en el avance de obras previstas para los años posteriores como en la realización de un conjunto de obras nuevas (las ejecutadas se estimaron en un valor de u\$s/\$ 6,4 millones¹⁴⁰).

En este caso, sin embargo, no hubo variación en la tarifa básica ya que la fuente de recursos provendría de los beneficios obtenidos financieramente por la concesionaria producto de la no ejecución de las obras adelantadas según lo convenido con anterioridad (beneficios que, de otra manera y según el OCRABA, alterarían la ecuación económico-financiera prevista a favor del concesionario) y de un eventual incremento en el volumen de tránsito.

En julio de 1998 (mediante la Resolución MEyOSP N° 886/98) fue aprobado el tercer convenio modificatorio de los contratos de concesión, donde se planteó la necesidad de reformular obras de desagües, realizar nuevas obras y adelantar otras, e incorporar nueva infraestructura ante los “focos de congestión” registrados en puntos específicos del acceso, haciendo imperiosa la construcción de terceros carriles en los ramales de Campana y Pilar –junto con mejoras en la iluminación–. La inversión –según información del concesionario¹⁴¹– fue de u\$s/\$ 17,7 millones en obras que no habían sido consideradas en el contrato original.

Así, con el objetivo de financiar tales montos,¹⁴² se estableció un aumento escalonado de la tarifa básica en todas las estaciones del acceso cuyo valor ascendió a u\$s/\$ 1,0098 para el período comprendido entre septiembre de 1998-agosto 1999; u\$s/\$ 1,050 para septiembre 1999-agosto 2000; y u\$s/\$ 1,056 a partir del 1° de septiembre de 2000. Asimismo, se agregó un adicional tarifario solo para las estaciones Pilar y Campana –es decir, las estaciones directamente afectadas por las reformas–, con valores de u\$s/\$ 0,0439, u\$s/\$ 0,0633 y u\$s/\$ 0,0707 para las mencionadas etapas, respectivamente.¹⁴³

Finalmente, se fijó un descuento tarifario por un año en determinadas estaciones a los usuarios que utilizaran la modalidad de “PASE” (Peaje Automático Sin Espera) para el abono del peaje a partir de septiembre de 1998.

Poco tiempo después, en junio de 2000, fue aprobada la cuarta adecuación del contrato de concesión (Resolución N° 185/00 del ex MIyV) donde una vez más se menciona la necesidad de adelantar obras previstas y de planificar otras nuevas, que serían financiadas a partir de la eliminación, reprogramación (con el consiguiente beneficio financiero que significaba para la empresa este corrimiento temporal) o modificación de obras pautadas anteriormente (como, por ejemplo, en la

¹⁴⁰ Este monto de inversión, que fue el suministrado por la empresa en la documentación presentada ante la Comisión de la Renegociación de los Contratos en el 2002, difiere del mencionado por Abdala y Spiller, donde se afirma: “Por un nuevo acuerdo se volvió a modificar entonces el calendario de inversiones y se introdujeron nuevas obras (por u\$s 4,7 millones), esta vez sin alterar la tarifa básica”. Al respecto, ver Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit.

¹⁴¹ Véase el Resumen Ejecutivo presentado por la empresa ante la Comisión de Renegociación en http://www.meccon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/transporte/accesos_viales_urbanos/ausol_resumen_ejecutivov10.pdf

¹⁴² Se trata, según lo determinado en el Artículo N° 16 del Tercer Acuerdo Modificatorio del Contrato de Concesión (Anexo I de la Resolución N° 886/98 del MEyOSP), del recupero de inversiones por a) obras nuevas y adelantadas a ejecutarse sobre la Avenida General Paz y en el Acceso Norte –en el sector comprendido entre la Avenida General Paz y la bifurcación de las rutas N° 8 y 9–; b) el 50% del gasto previsto para la instrumentación del sistema de la autopista inteligente; c) los gastos por movilidad, oficinas y equipamiento de la supervisión de las obras; y d) por los puentes Chilavert y Díaz Vélez. Vale aclarar que en relación con las obras establecidas en este último punto (d); que el Artículo N° 13 del citado acuerdo reconoció a favor de la concesionaria la suma de \$ 385.605 por la diferencia entre los montos previstos en el segundo convenio modificatorio para la ejecución de dichos puentes y los que efectivamente “demandarán su construcción conforme a los respectivos Proyectos Ejecutivos”.

¹⁴³ En realidad, la aplicación de adicionales tarifarios en las estaciones Pilar y Campana a fin de solventar la construcción de nuevos carriles, plantea una situación algo confusa ya que, en principio, podría pensarse que estos aumentos contravienen lo dispuesto en los contratos de concesión donde se estableció que “si en el futuro, el tránsito superara

estructura del pavimento de algunos tramos de las colectoras). Estos modos alternativos de obtener recursos permitieron que las tarifas se mantuvieran estables –aunque por un corto plazo–.

Por último, a fines del año 2000, se aprobó por medio del Decreto N° 1.221 la quinta –en seis años– adecuación del contrato de concesión con fecha 22 de noviembre.

El motivo principal de esta última renegociación contractual fue, una vez más, la necesidad de avanzar en la ejecución de obras –tanto las previstas como las no contempladas en los contratos–, en la eliminación de otras; a lo que se sumó la creación del Fondo Anual Especial a fin de financiar inversiones no comprometidas contractualmente que pudieran surgir en el futuro (todo esto por un total de u\$s/\$ 82,5 millones).

En lo relativo a las tarifas de peaje, se establecieron varios puntos importantes, entre los que se destacan:

a) el reemplazo de la nueva tarifa básica establecida en el tercer acuerdo modificatorio del contrato de concesión de un valor de u\$s/\$ 1,0156 por otro de u\$s/\$ 1,0070 que regiría a partir de septiembre de 2000;

b) el mantenimiento de la tarifa de peaje sin la aplicación de la redeterminación establecida contractualmente –según el CPI estadounidense– desde septiembre de 2000 hasta agosto de 2002 y la postergación de la misma por 16 meses a partir de esa fecha –que sería practicada junto con la correspondiente a enero de 2004, con una compensación al concesionario–;¹⁴⁴

c) la prórroga del descuento tarifario a los usuarios del sistema PASE en las estaciones Debenedetti (u\$s/\$ 0,4316), Márquez, Tigre y Capitán San Martín (u\$s/\$ 0,2158 hasta el 31/10/01 y de u\$s/\$ 0,1079 a partir de enero de 2002) hasta fin del año 2018;

d) un descuento del 50% sobre la tarifa básica de peaje de cada vehículo a los usuarios del sistema PASE que circulen en recorridos de corta distancia en el partido de San Isidro a aplicarse a partir de enero de 2002;

e) el reconocimiento de ajustes de tarifas correspondientes a los períodos septiembre 1997-agosto 1998 y septiembre 1999-agosto 2000, que serían reconocidos a la concesionaria mediante la afectación del 30% de los recursos provenientes del redondeo de tarifa;

f) la exención del pago de peaje del servicio público de transporte automotor de pasajeros de líneas regulares de corta y media distancia en las calzadas del ramal a Tigre y del Acceso Norte,

los volúmenes máximos determinados en el Artículo N° 15 del Anexo Técnico Particular, la concesionaria deberá realizar a su costa las obras que se describen en el mismo y en el punto 2.3 del Capítulo I del Anexo de Especificaciones Técnicas Generales” (citado en Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit.). No obstante, en la Resolución del MEyOSP N° 886/98 que autoriza estos adicionales (donde además se modifica el Artículo N° 15 del Anexo Técnico Particular) se aclara que “sin llegar a configurarse el tránsito mínimo que ‘dispara’ la ejecución de carriles adicionales, el crecimiento de urbanizaciones, barrios privados y el aumento significativo de traslados durante los fines de semana, generan ‘focos de congestión’ ...situación [que] produce un descenso puntual y particularizado del nivel de servicio en determinados sectores del Acceso concesionado, pero no alcanza para configurar el crecimiento necesario que actúa como disparador de la obligación contractual de la Concesionaria de construir en tiempo presente los carriles adicionales en los sectores previstos”. De esta manera, la empresa quedaría eximida de financiar los carriles adicionales necesarios, por tratarse de “incrementos puntuales” en los volúmenes de tránsito, a pesar de que éstos se registren de manera regular –los fines de semana–.

¹⁴⁴ Al respecto, cabe mencionar que la prórroga en la aplicación de la correspondiente indexación de las tarifas estuvo directamente relacionada con la interdicción explícita establecida en el Dictamen N° 153/00 de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) que, en mayo de 2000, estableció el carácter de “ilegal” de dichas indexaciones, prohibiendo los ajustes tarifarios según el CPI (Consumer Price Index –All Items–) de los Estados Unidos. De todas maneras, hay que destacar que esta prórroga no significó el fin de la apropiación ilegal de recursos ni siquiera por un periodo delimitado ya que, además de haberse continuado indexando las tarifas según el CPI del año 1999, la diferencia por la no indexación actualizada en este período, sería aplicada a partir de enero del 2004 con una compensación al concesionario; por lo que finalmente fueron transgredidas las interdicciones dispuestas taxativamente por la PTN.

entre las estaciones Márquez y la Ruta Nacional N° 197, inclusive. A cambio, la empresa, sería recompensada mediante nuevos adicionales tarifarios;

g) la aplicación de adicionales tarifarios por tiempo determinado a fin de compensar a la concesionaria por lo establecido en los puntos precedentes a), c) y f); a lo que se agrega las inversiones aprobadas, la deuda por excedente de gastos de liberación de traza y la constitución del Fondo Anual Especial. Estos adicionales serían válidos para las estaciones Pilar y Campana¹⁴⁵ (de u\$s/\$ 0,1298 para el año 2001 y de u\$s/\$ 0,2893 para los años 2002 al 2014 –según la modalidad manual–; y de u\$s/\$ 0,1599 –años 2002 al 2014– para la modalidad PASE); Camino Real Morón-San Fernando, del Buen Ayre, Ruta Nacional N° 202, Belgrano y Ruta Nacional N° 197 (de u\$s/\$ 0,1240 para la modalidad manual y de u\$s/\$ 0,0372 para la modalidad PASE –ambos, para el período 2002-2014–) y Márquez, Tigre y Capitán San Martín (de u\$s/\$ 0,0372 para la modalidad manual –años 2002 al 2014–).

Asimismo, a modo de compensación para la concesionaria producto de la suspensión (en realidad, se le asignó tal carácter cuando se trata de una prohibición explícita emanada de la PTN) de la indexación tarifaria correspondiente y de los descuentos establecidos en las tarifas del sistema de PASE (con excepción de las estaciones Pilar y Campana), se determinó –además de la aplicación de los mencionados adicionales tarifarios para este último caso– la extensión del plazo de concesión hasta el 31 de diciembre de 2020.

A ello se le adicionó la posibilidad de posponer hasta abril del año 2004 la oferta del 30% de las acciones en las Bolsas de Valores locales.¹⁴⁶

Ahora bien, al realizar un resumen de los puntos que serían compensados mediante los adicionales tarifarios, se observa que los mismos convalidaron una reestructuración en las modalidades de ingreso/egreso de la concesionaria por cuanto arbitrariamente se decidió: a) cuales serían los egresos –o menores ingresos– que serían recompensados; b) que los usuarios financiarían esos montos; y c) que particularmente los usuarios que abonaran bajo la “modalidad manual” (quienes representan el 60% del total del tránsito) serían los que solventarían estas diferencias.¹⁴⁷ En este sentido, no sería exagerado afirmar que la aplicación de los adicionales tarifarios generó una transferencia de recursos desde, por un lado, los usuarios hacia la concesionaria (por ser aquéllos quienes deben responder por inversiones realizadas por la empresa, así como por las compensaciones determinadas); y por otro, desde un tipo de usuario a otro, recargándose la tarifa de los usuarios de la modalidad manual a favor –al menos en parte– de aquellos que abonaban bajo la modalidad PASE (quienes, además de gozar de un descuento tarifario, se ven eximidos del pago de cualquier monto que

¹⁴⁵ Estas estaciones, además se verían favorecidas por los adicionales establecidos en la tercera renegociación contractual que continuarían vigentes hasta el año 2014.

¹⁴⁶ Esta extensión había sido contemplada previamente por dos Resoluciones –N° 883/99 del MEyOSP y N° 197/99 del MlyV–, donde se estableció que “la prórroga solicitada... se funda... en que la depresión existente en el país con motivo de la gran recesión sufrida durante el año 1999, no ha experimentado aún los efectos reactivantes de las medidas adoptadas por el Gobierno...” y que “todo indica que la instrumentación de la oferta pública de 30% del capital accionario de las Concesionarias de los Accesos Norte y Ricchieri de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en la actualidad se concretarían *a valores inferiores a los que deberían obtenerse*” (énfasis propio). Así, se resguardaron los intereses de las empresas ante las posibles pérdidas producto de la baja cotización de sus acciones. En realidad, esta prórroga tenía la particularidad de favorecer a las empresas aún frente a distintos escenarios. Por un lado, tal como se mencionó, en caso de que los títulos de las empresas se cotizaran a un valor menor al esperado, la demora en tener que ofertar los mismos, las protegería de eventuales pérdidas. Por otro lado, en caso contrario, es decir que en realidad estos títulos signifiquen ganancias considerables para las empresas –esto se comprueba sobre todo al observar las tasas de rentabilidad de las mismas– nuevamente se las volvería a colocar en una situación privilegiada ya que se les sigue garantizando la concentración de la propiedad a pesar de lo establecido contractualmente.

¹⁴⁷ La única excepción de aplicación de estos adicionales a los usuarios del sistema de PASE se dio en las estaciones Pilar y Campana, pero se trata de estaciones cuyas tarifas debían financiar obras puntuales.

los obligue a financiar –como finalmente sucede con los usuarios de la modalidad manual– gastos vinculados a inversiones u otro tipo de compensaciones para la empresa).

Por último, cabe señalar otros aspectos establecidos en el Decreto N° 1.221/00 tales como el reconocimiento del reintegro a la concesionaria de u\$s/\$ 3,45 millones producto de mayores erogaciones en concepto de gastos de liberación de traza; la disposición de dos carriles libres en la estación de peaje del ramal a Tigre a partir de enero de 2002, y el compromiso por parte de la concesionaria a adquirir un 80% de los insumos requeridos para las obras comprometidas en la negociación en bienes de origen argentino.

El nuevo cuadro tarifario fue aprobado en 2001 (por Resolución del OCCOVI N° 392/01) con nuevos adicionales tarifarios que regirían desde 2002 –según lo acordado en esta última renegociación–, en caso de que se habilitara al menos el 65% del total de la inversión comprometida de las obras adelantadas. Allí también se estableció una reducción tarifaria para el sistema PASE en las estaciones de Pilar y Campana.¹⁴⁸

En definitiva, tres de las cinco readecuaciones contractuales establecieron modificaciones en las tarifas, registrándose en todos estos casos tarifas al público crecientes y valores disímiles entre los distintos sistemas implantados (modalidad manual y sistema de PASE). La evolución tarifaria con los respectivos cambios queda reflejada en el Cuadro N° 14.

En efecto, a partir de la información proporcionada por el cuadro de referencia se puede realizar el seguimiento del impacto de las recurrentes renegociaciones sobre el valor de la tarifa básica. En este sentido, el valor de la misma registra una variación máxima del 65% si se compara la tarifa inicial –se trata de la menor ofertada, ganadora de la licitación– y la resultante luego de la quinta readecuación contractual (se trata de los incrementos registrados en las estaciones de Pilar y Campana bajo la modalidad manual, ya que para la modalidad PASE, el incremento fue del 50%) y una mínima del 9% (para el caso de las estaciones Márquez, Tigre, Capitán San Martín bajo la modalidad de PASE).

De manera desagregada, se observa que la primera “readecuación” elevó la tarifa básica un 19%, marcando el nuevo “piso” a partir del cual se calcularía la tarifa final que comenzaría a cobrarse en las casillas de peaje, una vez que éstas fueran habilitadas (entre julio y agosto de 1996).

La tercera modificación del contrato, por su lado, fijó incrementos escalonados en las tarifas básicas: para la modalidad manual, respecto de la tarifa básica establecida en la primera renegociación, estos aumentos fueron inicialmente del 3% –porcentaje que asciende al 23% si se la comparara con la tarifa básica original, ganadora de la licitación–; observándose diferencias mayores en los casos de las estaciones Pilar y Campana donde se aplicaron adicionales tarifarios –también escalonados– que representaron aumentos periódicos variables entre un 7% y un 11% en relación con la “nueva” tarifa básica establecida en la primera renegociación –y de entre un 27% y un 31% respecto de la tarifa básica ganadora–.

¹⁴⁸ El descuento tarifario en caso de utilizar la modalidad de PASE también fue autorizado para el tránsito pesado en algunas de las estaciones de peaje del Acceso Norte (Buen Ayre, Camino Real, General Belgrano, Ruta Nacional N° 202 y Ruta Nacional N° 197).

Cuadro N° 14 Acceso Norte

Modificaciones tarifarias de acuerdo a las renegociaciones contractuales. Julio 1996-diciembre 2002

(dólares/pesos y porcentajes)

Tarifa en u\$s/\$ (dólares/pesos)		Modalidad Manual				Modalidad Pase			
		Pilar y Campana	Buen Ayre, Cno. Real, Belgrano, R. 202 y R.197	Debenedetti	Márquez, Tigre, Cap. San Martín	Pilar y Campana	Buen Ayre, Cno. Real, Belgrano, R. 202 y R. 197	Debenedetti ⁽⁹⁾	Márquez, Tigre, Cap. San Martín ⁽⁷⁾
Adjudicación	Tarifa tope	0,836	0,836	0,836	0,836	0,836	0,836	0,836	0,836
	Tarifa básica	0,827	0,827	0,827	0,827	0,827	0,827	0,827	0,827
	Tarifa básica (julio '96 hasta agosto '98)	0,983	0,983	0,983	0,983	0,983	0,983	0,983	0,983
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente actualiz.: 1,079256) ⁽²⁾	1,061	1,061	1,061	1,061	1,061	1,061	1,061	1,061
	Tarifa actualizada + IVA	1,284	1,284	1,284	1,284	1,284	1,284	1,284	1,284
	Redondeo	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016
3ra. Reneg. (27 julio 1998)	Tarifa al público agosto 1996-agosto 1998 ⁽³⁾	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
	Tarifa básica 1º sep. '98 al 31 ago. '99	1,0098	1,0098	1,0098	1,0098	1,0098	1,0098	1,0098	1,0098
	Adicional-Descuento tarifario (1º sep. '98 al 31 ago. '99)	0,0439	-	-	-	0,0439	-0,4316	-0,4316	-0,2158
	Tarifa resultante	1,0537	1,0098	1,0098	1,0098	1,0537	0,5782	0,5782	0,794
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,124742) ⁽⁴⁾	1,185	1,136	1,136	1,136	1,185	0,650	0,650	0,893
	Tarifa actualizada + IVA	1,434	1,374	1,374	1,374	1,434	0,787	0,787	1,081
	Redondeo	0,066	0,026	0,026	0,026	0,066	0,013	0,013	0,019
	Tarifa básica 1º sep. '99 al 31 ago. '00	1,015	1,015	1,015	1,015	1,015	1,015	1,015	1,015
	Adicional-Desc. tarifario (1º sep. '99 al 31 ago. '00)	0,0633	-	-	-	0,0633	-0,4316	-0,4316	-0,2158
	Tarifa resultante	1,0783	1,015	1,015	1,015	1,0783	0,5834	0,5834	0,7992
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,124742) ⁽⁴⁾	1,213	1,142	1,142	1,142	1,213	0,656	0,656	0,899
	Tarifa actualizada + IVA	1,467	1,381	1,381	1,381	1,467	0,794	0,794	1,088
	Redondeo	0,033	0,019	0,019	0,019	0,033	0,006	0,006	0,012
5ta. Reneg. (22 dic. 2000)	Tarifa básica desde 1º sept. 2000	1,0156	1,0156	1,0056	1,0056	1,0156	1,0156	1,0156	1,0156
	Adicional-Desc. tarifario (1 sep. '00 al 31 ago 2014)	0,0707	-	-	-	0,0707	-0,4316	-0,4316	-0,2158
	Tarifa resultante	1,0863	1,0156	1,0156	1,0156	1,0863	0,584	0,584	0,7998
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,124742) ⁽⁴⁾	1,222	1,142	1,142	1,142	1,222	0,657	0,657	0,900
	Tarifa actualizada + IVA	1,478	1,382	1,382	1,382	1,478	0,795	0,795	1,088
	Redondeo	0,022	0,018	0,018	0,018	0,022	0,005	0,005	0,012
	Tarifa al público septiembre 1998-diciembre 2000	1,50	1,40	1,40	1,40	1,50	0,80	0,80	1,10
	Tarifa básica desde 1º de sept. de 2000	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007
	Adicional tarifario (1 sep 00 al 31 ago 2014)	0,0707	-	-	-	0,0707	-0,4316	-0,4316	-0,2158
	Tarifa resultante	1,0777	1,007	1,007	1,007	1,0777	0,5754	0,5754	0,7912
	Tarifa actualizada (sept.-dic '00)	1,212	1,133	1,133	1,133	1,212	0,647	0,647	0,890
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,124742)(4)	1,467	1,370	1,370	1,370	1,467	0,783	0,783	1,077
	Tarifa actualizada + IVA	0,033	0,030	0,030	0,030	0,033	0,017	0,017	0,023
Redondeo	1,50	1,40	1,40	1,40	1,50	0,80	0,80	1,10	
Tarifa al público septiembre-diciembre 2000									

continúa

Tarifa en u\$s/\$ (dólares/pesos)		Modalidad Manual				Modalidad Pase			
		Pilar y Campana	Buen Ayre, Cno. Real, Belgrano, R. 202 y R.197	Debenedetti	Márquez, Tigre, Cap. San Martín	Pilar y Campana	Buen Ayre, Cno. Real, Belgrano, R. 202 y R. 197	Debenedetti ⁽¹⁾	Márquez, Tigre, Cap. San Martín ⁽¹⁾
5ta. Reneg. (22 dic. 2000)	Tarifa básica desde 1º sept. 2000	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007
	Adicional tarifario (1 sep 00 al 31 ago 2014) según 3ra R.	0,0707	-	-	-	0,0707	-	-	-
	Adicional-Desc. tarifario (dde. enero 01) según 5ta R.	0,1298	-	-	-	-	-	-0,4316	-0,2158
	Tarifa resultante	1,2075	1,007	1,007	1,007	1,0777	1,007	0,5754	0,7912
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,148863) ⁽⁵⁾	1,387	1,157	1,157	1,157	1,238	1,157	0,661	0,909
	Tarifa actualizada + IVA	1,679	1,400	1,400	1,400	1,498	1,400	0,800	1,100
	Redondeo	0,021	0,000	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,000
	Tarifa al público enero-diciembre 2001	1,70	1,40	1,40	1,40	1,50	1,40	0,80	1,10
	Tarifa básica desde 1º sept. 2000	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007
	Adicional tarifario (1 sep 00 al 31 ago 2014) según 3ra R.	0,0707	-	-	-	0,0707	-	-	-
	Adicional-Desc. tarifario (dde enero 02) según 5ta R. ⁽⁶⁾	0,2893	0,124	-	0,0372	0,1599	-	-0,4316	-0,1079
	Tarifa resultante	1,367	1,131	1,007	1,0442	1,2376	1,007	0,5754	0,8991
	Tarifa actualizada (Coeficiente: 1,148863) ⁽⁵⁾	1,570	1,299	1,157	1,200	1,422	1,157	0,661	1,033
	Tarifa actualizada + IVA	1,900	1,572	1,400	1,452	1,720	1,400	0,800	1,250
	Redondeo	0,000	0,028	0,000	0,048	-0,020	0,000	0,000	0,050
	Tarifa al público enero-diciembre 2002	1,90	1,60	1,40	1,50	1,70	1,40	0,80	1,30

Nota: En el cuadro sólo se incluyeron las negociaciones contractuales que establecieron modificaciones en las tarifas (readecuaciones N° 1, 3 y 5). Es necesario aclarar que para el período septiembre 1998-diciembre 2000 (3ra. Renegociación) hay inconsistencias entre la información suministrada por el OCCOVI y lo que establece la normativa (Resolución MEyOSP N° 886/98). Según el OCCOVI la composición tarifaria para todo el período fue siempre la misma: la que en la resolución se establece sólo para el tramo septiembre 1998-agosto 1999.

⁽¹⁾ La tercera renegociación incorporó un descuento en la modalidad PASE en las estaciones de Tigre, Márquez, Capitán San Martín y Debenedetti entre el 1/9/98 y el 31/8/99. La quinta renegociación extendió este beneficio hasta el año 2018.

⁽²⁾ Las tarifas actualizadas contienen la indexación según la evolución del CPI de los Estados Unidos con base en septiembre de 1993. (CPI = 145,1).

⁽³⁾ Según CPI de mayo 1996 = 156,6.

⁽⁴⁾ La fecha de inicio del cobro de peaje difirió según la estación: en julio de 1996 comenzó a aplicarse en las estaciones de Tigre, Campana, Pilar y San Martín; mientras que en el resto de las estaciones, se aplicó en el mes de agosto del mismo año (por eso se escogió este mes como el de inicio para el estudio).

⁽⁵⁾ Según CPI de julio 1998 = 163,2

⁽⁶⁾ Según CPI de julio 1999 = 166,7

⁽⁷⁾ El Artículo N° 14 de la quinta readecuación del contrato de concesión establece una nueva tarifa básica (u\$s/\$ 1,007) a partir de septiembre de 2000 en reemplazo de la fijada en la tercer renegociación (u\$s/\$ 1,0156), aunque el adicional tarifario allí establecido (u\$s/\$ 0,0707) siguió vigente y se sumó al adicional establecido por la quinta readecuación contractual.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS SUMINISTRADOS POR EL OCCOVI Y LA NORMATIVA VIGENTE.

Por otro lado, las variaciones en el sistema de pago de PASE fueron algo menores en parte por el descuento otorgado a fin de promover este sistema (10% según la tarifa de la primera renegociación y del 30% comparándola con la tarifa ganadora de la licitación).

Finalmente, con la quinta renegociación del contrato, la tarifa básica sufrió, para los años 2001 y 2002, un alza aproximada, para las estaciones Pilar y Campana, de entre el 10% y casi el 40% en relación con la tarifa básica de la primera renegociación (si se la compara con la tarifa básica original esta diferencia se ubica en niveles del orden del 30% y el 65%). En el resto de los casos estas variaciones fueron de entre un 2% y un 15% bajo la modalidad manual (lo que representa un incremento de entre el 22% y el 37% al compararla con la tarifa básica original); y para la modalidad de pase en estaciones como Pilar o Campana de entre el 10% y el 26%, siempre en relación con la tarifa básica establecida en la primera renegociación contractual (al relacionarla con la original, estos porcentajes varían entre el 30% y el 50%).

Ahora bien, en lo relativo a la tarifa media cada 100 km., vale aclarar que ésta tiene diferentes valores según los tramos que se recorran, con una relación inversa entre los montos a abonar y la distancia recorrida. En este sentido, se observan valores de la tarifa cada 100 km. que difieren considerablemente entre sí, según el cobro de peaje en las distintas estaciones y el kilometraje de cada uno de los tramos considerados para los cuales hay que pagar peaje.

Tal como se desprende del Cuadro N° 15, el valor de la tarifa media cada 100 km. ha sido calculado de dos maneras diferentes: relacionando la tarifa abonada en los tramos seleccionados de acuerdo a una extensión del recorrido que considere o no el tramo de la Avenida General Paz, donde el concesionario no está autorizado a cobrar peaje. Lógicamente, las variaciones registradas para cada trayecto en uno u otro caso difieren notablemente (dados los distintos kilometrajes involucrados). Por ejemplo, para arribar a la localidad de Campana, en caso de tener en cuenta sólo los tramos en los que se debe abonar peaje, hay que considerar la extensión del Acceso Norte (de aproximadamente 19,5 km. entre la Avenida General Paz y la bifurcación de las Rutas Nacionales N° 8 y 9) y el ramal hasta Campana (de alrededor de 41,5 km.) que suman un total de 61 km. En caso de incluir en el cálculo a la Av. Gral. Paz, el kilometraje total del trayecto pasaría a ser de 85 km.¹⁴⁹

Por otro lado, en caso de no considerar la Avenida General Paz como parte del kilometraje total de cada uno de los tramos del acceso, el valor de la tarifa media cada 100 km varía de manera considerable según los trayectos a realizar. Así, en caso de descender en la primera de las estaciones –Debenedetti, donde el recorrido realizado por el pasajero es de apenas 4,5 km., aproximadamente–, la tarifa media cada 100 km. alcanza los u\$s/\$ 28,8 representando el valor más alto en comparación con las otras tarifas medias del conjunto de los accesos. Para los otros tramos, se deben abonar tarifas que oscilan entre los u\$s/\$ 16,25 (trayecto a San Isidro¹⁵⁰ –estación Márquez–); u\$s/\$ 7,65 (tramo a Tigre), u\$s/\$ 6,67 (estación Ruta Nacional N° 197), hasta alcanzar los u\$s/\$ 2,92 y u\$s/\$ 2,13 en los casos de las estaciones Pilar y Campana, respectivamente. De lo anterior se desprende la relación inversa entre tarifa/distancia recorrida que se mencionó previamente, observándose que, en términos relativos, el pago que en proporción debería abonar un vehículo que apenas transitara el trayecto inicial de la Panamericana, resulta más de 13 veces superior al que recorriera el tramo más largo del acceso (Campana).

¹⁴⁹ De todas formas, cabe mencionar que en los cálculos realizados en los que se contempla el kilometraje de la Avenida General Paz como parte del trayecto, se está sobrestimando su peso relativo sobre el total, ya que un vehículo que transite por allí a fin de acceder a la Panamericana no recorrerá de manera íntegra los 24 km. –aquí contemplados– que conforman esta avenida.

¹⁵⁰ Al respecto, cabe mencionar que desde el año 2002 se estableció una tarifa de u\$s/\$ 0,50 para los viajes de corta distancia del Partido de San Isidro para aquellos usuarios que, utilizando la modalidad de PASE, transiten en el trayecto comprendido entre las estaciones de Márquez, Tigre y Capitán San Martín, o empleen la bajada de Thames (es decir, esta tarifa no es válida para los usuarios que arriben a San Isidro desde, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires).

Cuadro N° 15
Acceso Norte. Tarifa media cada 100 km. por tramos según longitud total
considerando a la Av. General Paz. Período 1996-2002

(dólares/pesos)

Tramos de la concesión	Total km. s/ Gral. Paz	Total km. c/ Gral. Paz	1ra. Renegociación Contractual			3ra. Renegociación Contractual			5ta. Renegociación Contractual					
			Agosto '96 a octubre '98			Septiem. '98 a Diciem. '00			Enero'01 a diciembre'01			Enero 2001 en adelante		
			Tarifa al público	Tarifa c/100 km S/ Gral. Paz	Tarifa c/100 km. C/ Gral. Paz	Tarifa al público	Tarifa c/100 km. S/ Gral. Paz	Tarifa c/100 km. C/ Gral. Paz	Tarifa al público	Tarifa c/100 km. S/ Gral. Paz	Tarifa c/100 km. C/ Gral. Paz	Tarifa al público	Tarifa c/100 km. S/ Gral. Paz	Tarifa c/100 km. C/ Gral. Paz
Av. Gral. Paz		24,0	no se cobra peaje											
Acceso Norte-Debenedetti	4,5	28,5	1,30	28,89	4,56	1,40	31,11	4,91	1,40	31,11	4,91	1,40	31,11	5,61
Acceso Norte-San Isidro ⁽¹⁾	8,0	32,0	1,30	16,25	4,06	1,40	17,50	4,38	1,40	17,50	4,38	1,50	18,75	4,69
Acceso Norte-Tigre ⁽²⁾	17,0	41,0	1,30	7,65	3,17	1,40	8,24	3,41	1,40	8,24	3,41	1,50	8,82	3,66
Acceso Norte ⁽³⁾	19,5	43,5	1,30	6,67	2,99	1,40	7,18	3,22	1,40	7,18	3,22	1,60	8,21	3,68
Acceso Norte-Campana ⁽⁴⁾	61,0	85,0	1,30	2,13	1,53	1,50	2,46	1,76	1,70	2,79	2,00	1,90	3,11	2,24
Acceso Norte-Pilar ⁽⁵⁾	44,5	68,5	1,30	2,92	1,90	1,50	3,37	2,19	1,70	3,82	2,48	1,90	4,27	2,77
Total Km. del Acceso	95,0	119,0												

No se han incluido ni la segunda ni la cuarta renegociación ya que las mismas no implicaron cambios a nivel tarifario.

⁽¹⁾ Hasta estación Márquez.

⁽²⁾ Desde el Acceso Norte –aproximadamente 8 km.–, hasta Tigre –9 km.–.

⁽³⁾ Avenida General. Paz –bifurcación Rutas Nacionales N° 8 y 9–.

⁽⁴⁾ Desde bifurcación –19,5 km. – hasta Campana –41,5 km. –.

⁽⁵⁾ Desde bifurcación hasta Pilar.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS SUMINISTRADOS POR EL OCCOVI, LA NORMATIVA VIGENTE Y LA PÁGINA WEB DE LA EMPRESA.

Las diferencias proporcionales entre las tarifas se siguieron manteniendo a lo largo de toda la serie de renegociaciones contractuales. En este sentido, las variaciones de la tarifa media registradas entre el comienzo del cobro de peaje (año 1996) y la última variación registrada (en enero de 2002) oscilan entre el 46% –para los trayectos de Pilar y Campana, y un 23% para el trayecto hasta la estación de la Ruta Nacional N° 197–, pasando por un 15% correspondiente a los tramos de Tigre y San Isidro; hasta un 8% para el caso de la estación Debenedetti.

En síntesis, las recurrentes renegociaciones contractuales han determinado de manera sistemática situaciones que favorecieron a la concesionaria, tanto en materia de inversión –en relación con los montos a invertir, las obras a ejecutar y los plazos en que deberían concretarse– como en el aspecto tarifario. En este sentido, se observa que a lo largo de las cinco renegociaciones establecidas, las tarifas básicas se han incrementado según el caso: el 6% –estación Debenedetti–, el 15% –estaciones Buen Ayre, Camino Real, Belgrano, Ruta Nacional N° 202 y N° 197– ó el 39% –estaciones Pilar y Campana– en comparación con la tarifa básica establecida en la primera renegociación –que ya había sufrido un incremento cercano al 20% en relación con la tarifa básica original presentada en la licitación–. Estas alteraciones se vieron reflejadas de manera directa en las variaciones que sufrieron las tarifas al público, aunque en este caso, los porcentajes observados fueron algo mayores: el 15%, 23% y 46%, respectivamente.

A partir de lo anterior, y teniendo en cuenta que la recaudación por peaje constituye la principal fuente de ingresos de la concesionaria, puede afirmarse que estos aumentos tuvieron como contrapartida un importante aumento en la masa de ganancias totales del consorcio y en los consiguientes márgenes de rentabilidad del mismo (tal como se analizará en la Sección II.5.).

• Acceso Oeste

Este acceso, por el que transitan alrededor de 160.000 vehículos diariamente, comunica áreas con una población cercana a los tres millones de habitantes interconectando la Ciudad de Buenos Aires con los partidos de Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Moreno, General Rodríguez y Luján. En principio, según lo acordado en la última renegociación contractual, la explotación del servicio regirá hasta el año 2020.

Al momento de la concesión, el acceso estaba constituido por dos tramos principales: el de Morón-Moreno-Luján, finalizado al momento de la adjudicación, y el de Buenos Aires-Morón (de aproximadamente 8 km.), que debía ser construido íntegramente por la concesionaria.¹⁵¹ Originalmente, estaba previsto que el 80% de la construcción de este último se concretaría en los dos primeros años de concesión, al tiempo que se realizarían obras de mantenimiento en el tramo Morón-Moreno-Luján, habilitándose la totalidad del acceso en el tercer año de la concesión.

No obstante estas previsiones iniciales, los plazos fijados originalmente no fueron cumplidos, ya que surgieron serios inconvenientes en lo relativo a las expropiaciones necesarias (alrededor de 400 viviendas) para el trazado del nuevo tramo. De allí que estas obras fueron iniciadas recién en octubre de 1996, es decir, un año y medio después de lo programado.¹⁵²

Así, las expropiaciones generaron, además de una alteración en los plazos previstos (incluso el primer convenio modificatorio del contrato de concesión –Resolución MEyOSP N° 306/95– había fijado como fecha de vencimiento para la liberación de la traza al 1° de marzo de 1996 –al tiempo que se autorizó un posible cobro de peaje proporcional en cierto tramo del trayecto–); una variación en los montos asignados para las mismas, ya que se necesitó el doble del previsto originalmente para los pagos destinados a tal fin (se trata de u\$s/\$ 52 millones respecto a los u\$s/\$ 26 millones calculados inicialmente).

El defasaje entre esos valores dio lugar a la aprobación de un segundo “Acuerdo modificatorio del contrato de concesión” del acceso efectuado el 6 de septiembre de 1996, y aprobado dos meses más tarde por la Resolución N° 379 del MEyOSP.¹⁵³ La finalidad de esta renegociación fue la de

¹⁵¹ Esta construcción representaba la obra más importante que debería realizar la concesionaria ya que si bien se proyectaron nuevas obras para las posteriores etapas (por ejemplo, la extensión de la Ruta Nacional N° 5 desde la Ruta Nacional N° 7 hasta la Ruta Nacional N° 47), las mismas eran de menor envergadura (la extensión de esta obra es de 5,1 Km.).

¹⁵² Esta particular consideración en lo relativo a la dificultad que podría implicar el proceso de expropiaciones quedó plasmado en el decreto de adjudicación, donde se establece que: “Si por causa de los diferentes procesos de expropiación y desocupación, al vencimiento del plazo establecido precedentemente para la Toma de Posesión, la traza del Acceso no se encontrare totalmente liberada, el Concedente podrá ampliarlo por un período igual. Consecuentemente se podrá ampliar en el mismo tiempo el plazo para la iniciación de las obras”. En caso de que al finalizar este segundo período la traza no haya podido ser totalmente liberada, cualquiera de las partes podría rescindir el contrato. Las expropiaciones eran realizadas por el gobierno pero pagadas por los concesionarios. En caso de que las cifras necesarias superaran a las previstas (se estipulaba, para el caso del Acceso Oeste u\$s/\$ 26 millones, para el Acceso Norte: u\$s/\$ 2,5 millones y para el Autopista Ricchieri u\$s/\$ 10,8 millones), los privados se harían cargo del resto, recuperando estos montos vía aumentos tarifarios. En relación con esto último, ver la edición del diario Clarín del día 8/1/94. También se puede consultar Arza, C. y González, A.: op. cit.

¹⁵³ De todas maneras, es interesante señalar, tal como lo mencionan Abdala, M. y Spiller, P.: op. cit. que en los contratos se incentivaba la minimización de los costos por las expropiaciones y se advertía sobre la asignación de este riesgo, protegiendo al concesionario de realizaciones extraordinarias en la liberalización de la traza, por cuanto podría

establecer nuevos plazos para la realización de las obras –con vencimiento en mayo de 1997– y permitir el cobro de una tarifa proporcional a las inversiones realizadas, en nuevas casillas de peaje en el tramo existente Morón-Moreno-Luján, habilitadas para tal fin (para resarcir al concesionario frente a las inversiones en obras y a los costos de expropiación).

En este sentido, el cobro de peaje en este tramo sería válido durante el “período de transición”, a fin de cubrir la totalidad de las inversiones extras. Dicho plazo se iniciaría en marzo de 1996 y culminaría una vez finalizadas las obras originalmente definidas de la primera etapa. De allí en más comenzaría el “período de explotación”, con una duración total de 20 años –es decir, el mismo que se estableciera en el contrato original–.

La tarifa vigente durante el “período de transición” comenzó a cobrarse en junio de 1997, una vez inauguradas las casillas de peaje. El monto máximo fijado para esta tarifa proporcional fue de u\$s/\$ 0,60 (IVA, incluido) pero, a diferencia de lo establecido en el contrato original, se fijó que ese valor debería abonarse dos veces si se pretendía recorrer la totalidad del tramo (esto es, desde Morón hasta Luján, atravesando la estación Moreno).

En efecto, a partir de esta renegociación comenzó a regir una virtual *duplicación* en el valor de la tarifa final, marcando una clara diferencia respecto del contrato original donde no se menciona la supuesta obligatoriedad del pago de dos tarifas. En este sentido, se estableció que “El monto de la tarifa de peaje correspondiente a cada categoría de los vehículos que utilicen el Acceso, será el máximo que podrá percibirse en cada una de las barreras de peaje instaladas, independientemente del recorrido que posteriormente vayan a utilizar”.¹⁵⁴ Se trata, en otras palabras, de una disposición casi idéntica a la contenida en el contrato del Acceso Norte donde, sin embargo, se cobra una sola tarifa para recorrer todo el trayecto. El “cobro doble” de la tarifa, posibilitado a partir de una peculiar interpretación del contrato (facilitado por las omisiones y/o imprecisiones del mismo), continuó vigente a lo largo de toda la concesión.

Asimismo, la Resolución aprobatoria de la renegociación (Nº 379/96 del MEyOSP) estableció que en caso de que el ingreso percibido durante el período de transición no fuese suficiente para que la concesionaria recuperara los montos excedentes destinados a la liberalización de la traza, “el saldo remanente se recuperará con un incremento de la tarifa básica de oferta de u\$s/\$ 0,10 a aplicarse durante el período de explotación”.

De todas maneras, este no sería el único aumento tarifario al que se verían expuestos los usuarios. En agosto de 1998, ante la inminencia de la habilitación del segundo tramo del acceso (Avenida General Paz-Morón), volvieron a establecerse nuevos cambios, entre los que se destaca, fundamentalmente, la extensión del plazo de transición hasta fines de 1998 y la determinación de un nuevo tope para la tarifa proporcional. Es decir, en esa resolución se estableció la necesidad de prolongar el período de transición a fin de incluir como parte de la primera etapa el adelantamiento de construcciones planificadas y la concreción de obras nuevas “bajo análisis”.

Por otro lado, tras haberse habilitado el cobro de peaje proporcional en el tramo Avenida General Paz-Morón, se fijó un nuevo tope para la tarifa de peaje al público a cobrarse en todas las

trasladar a tarifas la eventual diferencia en los costos en caso de que éstos fueran superiores a los pautados en un principio. Este traslado a tarifas se daría “en forma y modo en que se acuerde con la Autoridad de Aplicación”.

¹⁵⁴ Por el contrario, para el caso del Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas, donde se cobran dos tarifas para poder recorrer todo el tramo; se especifica que el acceso contará con dos peajes. En el contrato se agrega: “El presente Acceso tendrá dos peajes: uno en la autopista Tte. Gral. Ricchieri y otro en el Tramo Ezeiza-Cañuelas donde se ubican las barreras centrales de percepción”. Asimismo, vale destacar que tal como se menciona en un Documento de Trabajo de la FLACSO, “la tarifa de la oferta adjudicataria de la concesión del Acceso Oeste (u\$s/ \$ 0,829) tenía como tope una tarifa de u\$s/\$ 1,17 para el recorrido de todo el Acceso, según los Pliegos de Licitación; de este modo la tarifa de la oferta no puede haber sido presentada como tarifa a ser cobrada dos veces en el recorrido de todo el acceso, ya que habría superado el valor tope de los Pliegos de Licitación. Así, de acuerdo con la renegociación contractual, se estaría ante un incremento del 100% con respecto a la tarifa presentada en la oferta”. Véase, Arza, C. y González García, A.: op. cit.

estaciones del acceso en u\$/\$1,50 (es decir, un monto 2,5 veces superior al vigente hasta entonces).¹⁵⁵ El valor máximo establecido, debería continuar vigente durante el período de explotación.

En enero de 1999, cuando finalmente concluyó el período de transición, el cobro de peaje proporcional fue reemplazado por un nuevo cuadro tarifario en el que se dejaba de lado el coeficiente de obras (realizadas/previstas) pero se sumaba un adicional tarifario a la nueva tarifa básica –fijada en u\$/\$1,019– que luego sería ajustada según el CPI estadounidense. Así, uno de los cambios más llamativos en la composición tarifaria que rigió a partir de 1999, fue el incremento de u\$/\$0,19 en la tarifa básica, es decir, casi el doble del eventual aumento de \$0,10 que se aplicaría durante el período de explotación en caso de que la empresa no hubiera recuperado los mayores costos producidos durante la liberalización de la traza (según la Resolución N° 379/96 del MEyOSP).

De esta manera, con una nueva tarifa al público de u\$/\$1,50 para cada una de las estaciones en las que debería abonarse peaje (como máximo, dos), se elevó a u\$/\$3,0 el monto a pagar por el usuario que pretendiera recorrer la totalidad del acceso.

Finalmente, en octubre del año 2000 se aprobó por la Resolución MIyV N° 316/00 la tercera adecuación del contrato de concesión con fecha de agosto de 1999. Allí, se hace mención a la necesidad de incorporar nuevas obras, al tiempo que algunas de las previstas serían adelantadas o sustituidas por otras –de acuerdo a cronogramas planificados para tal fin–. De esta manera, se determinó un nuevo mecanismo de repago de las mayores inversiones que debería realizar la concesionaria con motivo de la liberalización de la traza (expropiaciones), mediante un adicional tarifario por tiempo determinado y con afectación específica. Esta innovación modificó además los mecanismos de cálculo de tal adicional y los plazos para el repago de las mayores sumas que la concesionaria debería invertir.¹⁵⁶ De todas maneras la nueva tarifa de peaje no debía superar el valor de u\$/\$1,50, previamente establecido –Resolución del MEyOSP N° 1054/98– lo que seguía representando el pago de u\$/\$3,0 para quien debiera recorrer todo el tramo del acceso.

A partir del Cuadro N° 16 se puede observar que, en los hechos, la tarifa básica ganadora de la oferta (u\$/\$0,829) jamás llegó a ser aplicada, ya que inicialmente se estableció para el período de transición una tarifa proporcional por un valor máximo de u\$/\$0,60 (es decir, superior a la tarifa básica inicial) a cobrarse dos veces; y posteriormente se fijó una nueva tarifa básica –incrementada un 23% respecto de la original– que sería la vigente desde el inicio del período de explotación.¹⁵⁷

Por otro lado, tal como se ha mencionado, la obligación de pagar la tarifa dos veces para poder recorrer todo el trayecto –que en un principio estaba constituido sólo por el tramo Morón-Moreno-Luján, construido con fondos públicos– y el posterior aumento de la tarifa final máxima del 150% (se incrementó de u\$/\$0,60 a u\$/\$1,50) cuando se finalizó el tramo Gral. Paz-Morón –construido por la empresa– elevó la tarifa a u\$/\$3,0 para recorrer todo el trayecto.

¹⁵⁵ Al respecto, cabe señalar que a partir de septiembre de 1998 se registró un importante aumento en el coeficiente de obras realizadas/obras previstas –pasó de u\$/\$0,55 a u\$/\$1,35– que, como tal, incidiría en la consiguiente tarifa de peaje (ya que debía multiplicarse por la tarifa básica). Sin embargo, en tanto que la tarifa básica se mantuvo constante hasta fines de 1998, la tarifa proporcional según dicho incremento –que debería haber ascendido de u\$/\$1,528 a u\$/\$1,35– no pudo aplicarse en su totalidad dado que hubiera superado el valor máximo permitido para la tarifa al público (u\$/\$1,50).

¹⁵⁶ Si bien es cierto, tal como se señala en la Resolución N° 316/00 del MIyV, que esta nueva modalidad debía disminuir la tarifa vigente en el año 2000 respecto de la del año anterior (producto del reconocimiento de un error de cálculo en las inversiones en obras de iluminación, cuyo excedente sería descontado), la diferencia total en los adicionales tarifarios (de u\$/\$0,05) fue absorbida, e incluso superada, por el aumento tarifario producido a partir de la indexación de la tarifa base según el CPI de Estados Unidos en los respectivos períodos (la diferencia entre las tarifas actualizadas fue de u\$/\$0,07). Al respecto, cabe resaltar que de acuerdo a la información proporcionada por el OCCOVI se habría continuado con el sistema de indexación por el CPI de los EE.UU. a pesar de la expresa prohibición derivada del dictamen de la PTN de mayo de 2000.

¹⁵⁷ Si bien esta nueva tarifa básica (de u\$/\$1,019) aún no superaba el tope establecida en la licitación (u\$/\$1,17), resultaba ser apenas un 13% inferior a la misma, a diferencia de la tarifa básica ganadora de la oferta (u\$/\$0,829) que lo era casi en un 30%.

En términos relativos, al contemplar el valor de la tarifa media cada 100 km., se observa que éste se ha más que duplicado al sufrir un incremento nominal de 111% tras elevarse de u\$s/\$ 2,58 (vigente desde junio de 1997, cuando se comenzó a cobrar peaje, hasta agosto de 1998) a u\$s/\$ 5,45 (desde septiembre de 1998 en adelante) producto de la inauguración del tramo Avenida General Paz-Morón. Esta suba representa para el mes de diciembre de 2001 un aumento mayor en términos reales (121,5%) producto de la caída generalizada de los precios al consumidor (de alrededor del 5%) registrada en idéntico período.

En suma, de las evidencias presentadas se concluye que los aumentos tarifarios han tenido como contrapartida el pago por parte de los usuarios de una porción importante del monto por el que debería haber respondido la empresa, al menos en calidad de inversión inicial. A tal fin, se permitió adelantar –y duplicar– el cobro de peaje para los tramos existentes –con el objeto de concretar obras que en algunos casos incluso arbitrariamente fueron incluidas en la primera etapa¹⁵⁸– y se autorizó la aplicación de un adicional tarifario en función de las obras realizadas. En este sentido, las variaciones tarifarias representaron para la concesionaria un importante alivio en los costos que debía enfrentar –a partir de la posibilidad de trasladar a tarifas los costos excesivos que pudiera haber generado el pago correspondiente a las expropiaciones y también de algunas obras–; aspecto que consecuentemente repercutió de manera favorable sobre los niveles de rentabilidad del concesionario.

• Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas

El Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas está compuesto por la Autopista Ricchieri (que comienza en el intercambiador con la Avenida General Paz y continúa hasta el Aeropuerto Ministro Pistarini) y la Autopista Ezeiza-Cañuelas (que se extiende desde el intercambiador con la Autopista Ricchieri hasta el acceso a Cañuelas). Así, las denominadas “Autopistas al Sur” tienen la particularidad de comunicar la Ciudad de Buenos Aires con el principal aeropuerto internacional y viabilizar el acceso al sur del país, a través de la Ruta Nacional N° 3. El plazo de extensión del contrato de concesión se extiende (en consonancia con lo establecido en las renegociaciones contractuales) hasta el año 2021.

Al momento de la adjudicación, la autopista Ricchieri se hallaba íntegramente construida y recientemente pavimentada por la DNV, por lo que las obligaciones para la concesionaria previstas en el contrato se reducían a la ejecución de obras menores y dos repavimentaciones.

La autopista Ezeiza-Cañuelas, en cambio, debía ser construida íntegramente por el concesionario y, según lo previsto, estaría en condiciones de habilitar al tránsito una de sus calzadas en marzo de 1997. Sin embargo, al igual que en el Acceso Oeste, se retrasó la liberalización de la traza, dando lugar a una primera renegociación contractual a fin de modificar los plazos establecidos para la realización y habilitación de las diferentes obras.

De esta manera, la concesionaria presentó ante el OCRABA una propuesta modificatoria del contrato original,¹⁵⁹ que fue finalmente aprobado en noviembre de 1995 –Resolución N° 522 del MEyOSP–, como resultado de lo cual se autorizó el cobro de peaje en el tramo de la Autopista Ricchieri –una vez finalizadas las obras definidas en el contrato para este tramo del acceso– y el adelantamiento de obras de la segunda etapa. El monto de inversión de estas obras equivaldría al previsto en el contrato original para la autorización del cobro de peaje en cuestión.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Por otro lado, con la antelación del cobro de peaje para un período previo al estipulado, la empresa logró mantener inalterado el período de “explotación”, etapa a partir de la cual debería cobrarse peaje de manera efectiva.

¹⁵⁹ Según lo avalara el Decreto N° 489/95, que habilitó tanto para los corredores viales como para los accesos a la Ciudad de Buenos Aires la posibilidad de incorporar nuevas obras como parte de las obligaciones, pudiendo ser recuperada dicha inversión mediante aumentos tarifarios, compensaciones indemnizatorias o bien la extensión de los plazos de la concesión.

¹⁶⁰ Monto que en realidad incluía, además de las obras de la primera etapa de la autopista Ricchieri, la habilitación de una de las calzadas principales en el tramo Ezeiza-Cañuelas.

Cuadro N° 16

Acceso Oeste. Modificaciones tarifarias de acuerdo a las renegociaciones contractuales

Período junio 1997-diciembre 2001

(en dólares/pesos)

	Tarifa en U\$S/\$ (dólares/pesos)	modalidad manual y pase	P/ recorrer todo el acceso
Adjudicación	Tarifa tope	1,175	
Oferta	Tarifa básica	0,829	
1ra. Reneg. (25 sept. 1995) y 2da. Reneg. (1 noviembre 1996)	<u>Desde junio 1997 hasta agosto 1998</u> a. Tarifa básica b. Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coefic. Actualización : 1,1040661) ⁽²⁾ c. Tarifa con IVA d. Coeficiente de proporción de obras realizadas s/previstas e. Tarifa proporcional f. Tarifa tope según 2do Convenio Modificatorio g. Tarifa a adoptar = e ó f, el menor = f Redondeo Tarifa al público ⁽³⁾ <i>Tarifa media cada 100 km. (46,49 km. habilitados)</i>	0,829 0,915 1,107 0,555 0,614 0,60 0,60 0,00 0,60 2,58	1,20
	<u>Desde septiembre 1998 hasta diciembre 1998</u> a. Tarifa básica b. Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coefic. Actualización: 1,124741) ⁽⁴⁾ c. Tarifa con IVA d. Coeficiente de proporción de obras realizadas s/previstas e. Tarifa proporcional f. Tarifa tope según Resolución MEyOSP 1054/98 g. Tarifa a adoptar = e ó f, el menor = f Redondeo Tarifa al público <i>Tarifa media cada 100 km. (55,05 km. habilitados)</i>	0,829 0,932 1,128 1,354 1,528 1,50 1,50 0,00 1,50 5,45	3,00
	<u>Desde enero 1999 hasta diciembre 2000</u> a. Tarifa básica según Resolución OCCOVI 27/98 ⁽⁵⁾ b. Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coefic. Actualización: 1,130255) ⁽⁶⁾ c. Adicional tarifario d. Tarifa resultante e. Tarifa con IVA Redondeo Tarifa al público <i>Tarifa media cada 100 km. (55,05 km.)</i>	1,0195 1,152 0,063 1,216 1,471 0,0291 1,50 5,45	3,00
3ra. Reneg. (4 de octubre 2000)	<u>Desde enero 2001 hasta diciembre 2001</u> Tarifa básica a. Tarifa actualizada (Coefic. Actualización: 1,199862) ⁽⁷⁾ b. Adicional tarifario ⁽⁸⁾ c. Adicional tarifario por expropiaciones d. Tarifa resultante e. Tarifa con IVA Redondeo Tarifa al público <i>Tarifa media cada 100 km. (55,05 km. habilitados)</i>	1,0195 1,222 -0,007 0,018 1,233 1,493 0,0066 1,50 5,45	3,00

Nota: A pesar de que el período de transición terminó en diciembre de 1998, la tarifa correspondiente comenzó a cobrarse desde sept. '98, durante el aún vigente "período de transición".

⁽¹⁾ Tarifa actualizada por la evolución del CPI de los Estados Unidos con base en septiembre de 1993 (CPI = 145,1).

⁽²⁾ Según CPI de abril 1997 = 160,2.

⁽³⁾ La tarifa básica al público contiene el redondeo correspondiente. La misma debe ser multiplicada por el coeficiente que corresponda a cada tipo de vehículo. En el caso de este acceso, a partir de la primera renegociación, comenzó a cobrarse esta tarifa dos veces.

⁽⁴⁾ Según CPI de julio 1998 = 163,2.

⁽⁶⁾ En este período se inaugura formalmente el denominado "período de explotación".

⁽⁷⁾ Según CPI de noviembre 1998 = 164,0.

⁽⁸⁾ Según CPI de noviembre 2000 = 174,1.

⁽⁹⁾ Disminución por iluminación y por postergación de obras e incremento por obras nuevas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS SUMINISTRADOS POR EL OCCOVI Y LA NORMATIVA VIGENTE.

Ahora bien, la nueva inversión de u\$s/\$ 6,2 millones, producto de la obra adicional incorporada, sería recuperada durante todo el período de concesión a través del incremento de la tarifa de peaje a aplicar a partir de la habilitación del total de las obras de la Autopista Ezeiza-Cañuelas (correspondientes a la primera etapa).

Asimismo, en caso de que el nuevo período –de 24 meses contados a partir del 25 de septiembre de 1995– establecido para concretar las expropiaciones necesarias a fin de liberar físicamente la totalidad de la traza necesaria para concluir con las obras de la Autopista Ezeiza-Cañuelas, fuera insuficiente, se autorizó la habilitación parcial del sector construido en dicho tramo con el cobro de una tarifa proporcional según las inversiones realizadas por la concesionaria.

De todas formas, es válido aclarar que el retraso en la liberalización de la traza –y el consecuente acuerdo de un nuevo período para su finalización– no implicó, en esta instancia, modificaciones en el resto de los plazos establecidos (como ocurriera en el Acceso Oeste), manteniéndose vigente el plazo máximo de dos años para ejecutar las obras de la primera etapa (computado desde la entrega a la concesionaria de la traza libre), y los 20 años para el período de explotación (a regir desde la primera habilitación al cobro de peaje, ya sea de uno o de los dos tramos).

Así, en marzo de 1997 se habilitó el cobro de peaje en la Autopista Ricchieri –es decir, en el tramo existente– según lo establecido en la primera modificación contractual– con una tarifa básica de u\$s/\$ 0,70, y un año después, se habilitó la Autopista Ezeiza-Cañuelas con idéntica tarifa básica para ese tramo, con excepción del período comprendido entre el 10/10/99 y el 10/4/00, donde se aplicó una tarifa proporcional a las obras realizadas (con un valor de u\$s/\$ 0,50).¹⁶¹ Al respecto, cabe señalar que las inversiones previstas en este acceso, originalmente por un monto total de u\$s/\$ 219 millones y –luego de acordadas las nuevas obras– de u\$s/\$ 225 millones, son las menores previstas en el conjunto de los accesos que componen la red.¹⁶²

El 18 de agosto del año 2000 (Resolución N° 243 del ex MIyV) se aprobó el segundo convenio modificatorio del Acceso Ricchieri de fecha 21 de julio. Allí, se establecieron cambios vinculados fundamentalmente a las obras a realizarse –sobre todo las referidas a la primera etapa¹⁶³– y los plazos de ejecución de las mismas. Así, para el caso de la Autopista Ezeiza-Cañuelas, se fijó un plazo de ejecución de las obras de la primera etapa en 18 meses contado a partir del 31 de julio de 1998 (fecha en la que finalmente el concedente –es decir, el Estado– pudo hacer entrega a la concesionaria de la traza liberada entre las mencionadas localidades) y se suprimieron algunas de las obras previstas, al tiempo que otras fueron reemplazadas.

¹⁶¹ Al respecto, cabe señalar que luego de la completa liberación de la traza en el tramo Ezeiza-Cañuelas, se habilitó de manera parcial el trayecto hasta Vicente Casares (Km. 51,5) en octubre de 1999, completándose el tramo hasta la Ruta Nacional N° 205 en abril del año 2000.

¹⁶² En este sentido, la concesionaria de la Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas informa en su página web (www.ausur.com.ar) que la inversión total acumulada hasta diciembre de 2001 ascendió a u\$s/\$ 185 millones.

¹⁶³ De esta manera, se incorporaron obras nuevas a la primera etapa por un valor algo superior a los u\$s/\$ 6 millones en la Autopista Ricchieri y por algo más de u\$s/\$ 3,5 millones en el tramo Ezeiza-Cañuelas (donde fueron modificadas las obras correspondientes a la segunda etapa y se adelantaron obras por un valor superior a los u\$s/\$ 8 millones).

En el aspecto tarifario se definió que el cobro de la tarifa básica vigente y completa en la Autopista Ezeiza Cañuelas, se produciría una vez que la concesionaria: a) haya ejecutado las obras pertinentes a la primera etapa –incluidas las recientemente incorporadas por el convenio en cuestión– por un valor similar al expresado originalmente en calidad de obras pendientes de ejecución –cercano a los u\$s/\$ 45 millones–; y b) finalizara la totalidad de las obras de la primera etapa de la Autopista Ricchieri y otras tantas en la Autopista Ezeiza-Cañuelas.

Asimismo, tras alcanzarse el cobro de la tarifa básica integral en la Autopista Ezeiza-Cañuelas, según lo anteriormente dispuesto; se realizarían mayores inversiones en la primera etapa¹⁶⁴ que serían repagadas a partir de la aplicación de adicionales tarifarios por un valor de u\$s/\$ 0,0155 hasta el final de la concesión. También fueron estimadas diferentes obras para la Segunda Etapa de la mencionada Autopista por un valor superior a los u\$s/\$ 13 millones, las cuales serían recuperadas mediante el pago de adicionales tarifarios de u\$s/\$ 0,0290 a partir del 27/3/04 –en caso de que las obras mencionadas se ejecutaran según el cronograma previsto–. A esta instancia se agregaron obras estimadas en casi u\$s/\$ 7 millones, al tiempo que también fue considerado el costo financiero que significaría para la empresa la ejecución de las obras adelantadas. Una vez más, en ambos casos, la empresa costearía dichos montos, vía incrementos en la tarifa básica.¹⁶⁵

Por último, fue eliminado el costo financiero y las actualizaciones contemplados en el plan económico-financiero de la oferta presentada por la concesionaria y se fijó una tasa interna de retorno de 9,8%.

Finalmente, se estableció una nueva renegociación del contrato original a fines del año 2001, cuando se aprobó, por el Decreto N° 1.667/01, el tercer convenio modificatorio del contrato de concesión –con características muy similares a las modificaciones introducidas en la quinta renegociación contractual del Acceso Norte–. Nuevamente, el punto de reclamo fue la posibilidad de realizar tanto obras nuevas como no previstas en la concesión por un monto superior a los u\$s/\$ 20 millones. Los costos de estas nuevas inversiones serían compensados a la concesionaria básicamente por dos vías. Por un lado, brindando una extensión de la concesión hasta marzo del 2021; y por otro, agregando adicionales tarifarios diferenciales en el tiempo para algunas estaciones de peaje desde abril de 2002 hasta la nueva fecha de finalización de la concesión –es decir, por 19 años–.¹⁶⁶

Estas compensaciones también deberían suplir las alteraciones que se registraron en el plano tarifario, donde fueron modificados los períodos de redeterminación de las tarifas –a fin de hacerlos coincidir con el año calendario–; y se decidió anular –entre marzo de 2001 y el mismo mes de 2003– o postergar –de marzo a diciembre de 2003– su aplicación, hasta su reanudación en enero de 2004.¹⁶⁷

A pesar de las compensaciones acordadas, la concesionaria solicitó dos beneficios extras a su favor: a) la ampliación del plazo del vencimiento para el cumplimiento de la obligación contractual de cotizar las acciones representativas del 30% de su capital accionario hasta el 30/4/04, y b) el reemplazo de la fianza bancaria otorgada al Estado como garantía de la segunda etapa de las obras

¹⁶⁴ Estas inversiones serían superiores a los u\$s/\$ 7 millones, entre los que se cuentan: a) las inversiones en obras adicionales instauradas en el primer acuerdo modificatorio del contrato, a las que se restó el valor de la obra suprimida según lo dispuesto en esta instancia renegociadora; y b) la diferencia establecida entre el valor de las obras pendientes de ejecución previstas originalmente en el contrato de concesión (por un valor superior a los u\$s/\$ 47 millones) y el monto de las obras previstas para la Primera Etapa en el convenio en cuestión (próximo a los u\$s/\$ 48 millones), lo que representa una suma de casi u\$s/\$ 600 mil.

¹⁶⁵ En el primer caso, este incremento se daría una vez finalizadas las obras determinadas (segundas calzadas adicionales) y sería indexado según el CPI de Estados Unidos, a partir del año siguiente al momento de entrada en vigencia del incremento y hasta el fin de la concesión. En el segundo caso, se aplicará un incremento de la tarifa básica luego de un procedimiento de cálculo específico (al respecto, ver Artículo N° 16).

¹⁶⁶ Se trata de un adicional tarifario de u\$s/\$ 0,088 sobre la tarifa básica, a aplicarse a los usuarios del sistema manual en las estaciones de Agüero, Boulogne Sur Mer y Donovan, entre el 1/4/02 y el 23/3/2021.

¹⁶⁷ En este caso, se trata de la “suspensión” de los ajustes tarifarios por el CPI de los Estados Unidos que, en realidad, quedaban prohibidos por el citado dictamen de la PTN (N° 153 de mayo de 2000).

fijadas en el contrato de concesión por un seguro de caución, a fin de “liberar su línea de crédito bancario para la financiación de los compromisos de inversión a asumirse en este convenio”. Asimismo, se acordó que el 80% de los insumos de las obras involucrados en esta modificación serían de origen argentino.

De todas maneras, en la documentación presentada por la empresa en el último proceso de renegociación contractual, se advierte que las obras correspondientes al Tercer Convenio Modificatorio no han sido iniciadas.¹⁶⁸

Los cambios tarifarios pautados en cada una de las renegociaciones, se pueden observar en el Cuadro N° 17.

Cuadro N° 17

Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas

Modificaciones tarifarias de acuerdo a las renegociaciones contractuales

Período marzo 1997-marzo de 2021

(dólares/pesos)

	Tarifa en U\$S/\$ (dólares/ pesos)	Modalidad Manual/Telepeaje	
		Autopista Richieri	Tramo Ezeiza-Cañuelas*
ADJUDICACIÓN	Tarifa tope		0,712
OFERTA	Tarifa básica		0,466
1RA. RENEGOCIAC. (13 nov. 1995)	<u>Desde 27/1/3/97 al 26/3/98</u>		
	Tarifa básica	0,466	
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,096485) ⁽²⁾	0,511	
	Tarifa con IVA	0,618	
	Redondeo	0,082	
	Tarifa al público ⁽³⁾	0,70	
	<u>Desde 27/1/3/98 al 26/3/99</u>		
	Tarifa básica	0,466	0,466
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,113715) ⁽⁴⁾	0,519	0,519
	Tarifa con IVA	0,628	0,628
	Redondeo	0,072	0,072
	Tarifa al público	0,70	0,70
	<u>Desde 27/3/99 al 9/10/99</u>		
	Tarifa básica	0,466	0,466
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,132323) ⁽⁵⁾	0,528	0,528
	Tarifa con IVA	0,639	0,639
	Redondeo	0,061	0,061
	Tarifa al público	0,70	0,70
	<i>Tarifa media cada 100 km.(tramos por separado)</i>	3,47	1,94
	<i>Tarifa media cada 100 km.(totalidad de la extensión)</i>		2,48
	<u>Desde 10/10/99 al 26/3/00</u>		
	Tarifa básica	0,466	
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,132323) ⁽⁵⁾	0,528	
	Tarifa proporcional a obras realizadas ⁽⁶⁾		0,375
	Tarifa con IVA	0,639	0,454
	Redondeo	0,061	0,046
	Tarifa al público	0,70	0,50
	<u>Desde 27/3/00 al 9/4/00</u>		
	Tarifa básica	0,466	
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,162646) ⁽⁷⁾	0,542	
	Tarifa proporcional a obras realizadas ⁽⁶⁾		0,375
	Tarifa proporcional a obras realizadas –actualizada– (Coeficiente Actualiz. 1,026780) ⁽⁸⁾		0,385
	Tarifa con IVA	0,656	0,466
	Redondeo	0,044	0,034
	Tarifa al público	0,70	0,50
	<i>Tarifa media cada 100 km.(tramos por separado)</i>	3,47	1,38
	<i>Tarifa media cada 100 km.(totalidad de la extensión)</i>		2,13

continúa

¹⁶⁸ Al respecto consultar http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/transporte/accesos_viales_urbanos/aecsa.pdf

	Tarifa en U\$S/\$ (dólares/ pesos)	Modalidad Manual/Telepeaje					
		Autopista Ricchieri		Tramo Ezeiza-Cañuelas*			
		Estación Agüero/ Richieri		Estación Ezeiza		Estación T. Suárez	
		Manual	Telepeaje	Manual	Telepeaje	Manual	Telepeaje
2da. RENEGOC.							
18 nov 2000 y 3ra. RENEG.	Tarifa básica de la oferta entre el 27/03/97 y el 26/03/21 ⁽⁹⁾	0,466		0,466		0,466	
(17 dic. 2001)**	Adicionales Tarifarios desde el 27/03/00 al 26/3/21 ⁽¹⁰⁾	0,0155		0,0155		0,0155	
	Tarifa resultante	0,4815		0,4815		0,4815	
	Tarifa actualizada ⁽¹⁾ (Coeficiente Actualiz. 1,162646) ⁽⁷⁾	0,560		0,560		0,560	
	Tarifa con IVA	0,672		0,672		0,672	
	Tarifa al público desde el 10/4/00	0,70		0,70		0,70	
	<i>Tarifa media cada 100 km.(tramos por separado)</i>	3,47		1,94		1,94	
	<i>Tarifa media cada 100 km.(totalidad de la extensión)</i>	2,48					
	Adicionales Tarifarios entre el 01/4/02 y el 26/3/21 ⁽¹¹⁾	0,088	0,020	-	-0,100	0,150	0,020
	Tarifa resultante	0,55	0,49	0,47	0,37	0,62	0,49
	Tarifa resultante (adicionales acumulativos)	0,57	0,50	0,48	0,38	0,63	0,50
	Adicionales Tarifarios entre el 1/1/04 y el 26/3/21 ⁽¹²⁾	0,0290	0,0290	0,0290	0,0290	0,0290	0,0290
	Tarifa resultante	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
	Tarifa resultante (adicionales acumulativos)	0,60	0,53	0,51	0,41	0,66	0,53
	Adicionales Tarifarios entre el 1/1/05 y el 26/3/21 ⁽¹³⁾	0,018	-	-	-	-	-
	Tarifa resultante	0,48	-	-	-	-	-
	Tarifa resultante (adicionales acumulativos)	0,62	0,53	0,51	0,41	0,66	0,53

* Este tramo se inauguró en marzo de 1998 con igual tarifa que la Autopista Ricchieri (excepto el período 10/10/99-10/4/00).

** Se han unificado las disposiciones establecidas en el segundo y el tercer convenio modificatorio del contrato de concesión de la Autopista, a fin de simplificar el cuadro. La información reflejada en el cuadro es, para ambos casos, la emanada de la normativa correspondiente (Resolución MIV N° 243/00 y el Decreto N° 1667/01).

⁽¹⁾ Tarifa actualizada por la evolución del CPI de los EE.UU. con base en septiembre de 1993 (CPI = 145,1).

⁽²⁾ Según CPI enero 1997 = 159,1.

⁽³⁾ La tarifa básica al público contiene el redondeo correspondiente. La misma debe ser multiplicada por el coeficiente respectivo según cada tipo de vehículo.

⁽⁴⁾ Según CPI enero 1998 = 161,6.

⁽⁵⁾ Según CPI enero 1999 = 164,3.

⁽⁶⁾ Las tarifas proporcionales a las obras realizadas tuvieron vigencia en forma provisoria hasta completar las obras faltantes para llegar a la ciudad de Cañuelas. El tramo Ezeiza-Cañuelas fue habilitado parcialmente en octubre de 1999 (tramo hasta Vicente Casares, completándose el trayecto hasta la Ruta Nacional N° 205 en abril del año 2000. A partir del 10/4/00 se aplicó para el tramo Ezeiza-Cañuelas la misma tarifa que para el tramo Ricchieri.

⁽⁷⁾ Según CPI enero de 2000 = 168,7

⁽⁸⁾ Según CPI enero de 2000 = 168,7 en relación con CPI enero de 1999 = 164,3.

⁽⁹⁾ Índice base = septiembre 1993.

⁽¹⁰⁾ Índice base = enero 2000.

⁽¹¹⁾ Índice base = octubre 2001. Su aplicación está supeditada a que se efectúe al menos un 65% de los u\$s/\$ 20 millones comprometidos en obras e inversiones (Artículo N° 13, del tercer convenio modificatorio del contrato).

⁽¹²⁾ Índice base = octubre 2003. La aplicación de esta tarifa estaba condicionada a la ejecución y habilitación al uso público ciertas obras, mayores inversiones en la segunda etapa del segundo convenio modificatorio del contrato de concesión conforme al cronograma de obras.

⁽¹³⁾ Índice base = octubre 2004. Se aplica a partir del 01/01/04 si se realizan las inversiones previstas (Artículo N° 6, del tercer convenio modificatorio del contrato).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS SUMINISTRADOS POR EL OCCOVI Y LA NORMATIVA VIGENTE.

A partir de la información del Cuadro N° 17 se infiere que, lógicamente, tras habilitarse el tramo Ezeiza-Cañuelas, se registró una disminución en la tarifa media cada 100 Km., en tanto se trata de una extensión del 80% respecto al preexistente. De esta manera, si se considera la tarifa abonada sólo para la Autopista Ricchieri, se registra un valor de u\$s/\$ 3,47 cada 100 km., que pasa a un valor de u\$s/\$ 2,48 cada 100 km., en caso de que se recorra todo el trayecto (Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas). Hay, sin embargo un período excepcional –entre fines de marzo y comienzos de abril de 2000– donde se aplicó una tarifa proporcional a las obras realizadas para el tramo Ezeiza-Cañuelas (por un valor u\$s/\$ 0,50 –en vez de u\$s/\$ 0,70–) hasta que fueran completadas las obras faltantes para llegar a la ciudad de Cañuelas provocando una leve rebaja en la tarifa media que se ubicó en u\$s/\$ 2,13 cada 100 km. –para todo el recorrido–. Esta rebaja representó una disminución de la tarifa media cada 100 km. de casi un 30% para ese tramo y del 14% en la tarifa media cada 100 km. para todo el trayecto. Estos porcentajes son similares si se realiza el cálculo en términos reales, ya que el IPC registró una disminución del 1% en este período (entre marzo de 1997 y octubre de 1999).

Finalmente, si se tienen en cuenta los aumentos escalonados planteados por la segunda y la tercera renegociación, considerando en cada caso los correspondientes adicionales tarifarios de manera acumulativa, se observa que la tarifa resultante (esto es, la tarifa básica + los respectivos adicionales), sufrió incrementos paulatinos (3,0% desde el año 2000) y que llegarían a ser de más del 20,0% desde abril de 2002 y de casi el 30,0% a partir del año 2004.¹⁶⁹

En síntesis, también en este acceso, fueron los usuarios los que terminaron financiando, en gran parte, los planes de inversiones desarrollados por la concesionaria. De esta manera, la habilitación del cobro de peaje en el tramo de la autopista Ricchieri posibilitó que la concesionaria comenzara a percibir ingresos a partir de construcciones que habían sido realizadas íntegramente con fondos estatales. Asimismo, el establecimiento de adicionales tarifarios a ser abonados por los usuarios en la tarifa final del peaje, a fin de “compensar” a la concesionaria, tanto por las obras nuevas como por la no aplicación en períodos específicos de las redeterminaciones tarifarias planificadas, se inscriben en la misma lógica. De esta manera, al igual de lo ocurrido en el Acceso Norte, terminarían siendo los usuarios quienes afrontarían la brecha entre los mayores egresos –o menores ingresos– de la empresa concesionaria.

• Acceso Buenos Aires-La Plata

El Acceso Buenos Aires-La Plata comienza en la unión con la Autopista 25 de Mayo y se bifurca en Hudson en un ramal hacia la rotonda Gutiérrez y otro hacia la Ciudad de La Plata. El vencimiento del plazo de concesión se extiende hasta fines de junio de 2017.

El caso de esta autopista es particular por cuanto, tal como se mencionó al comienzo del capítulo, fue licitada en 1979 –bajo la modalidad de concesión con subsidio del Estado–, resultó adjudicada en 1981, mientras que el contrato definitivo fue firmado en 1983, es decir, varios años antes que el resto de los accesos. De todas maneras, tras una serie de renegociaciones en los años 1987, 1990 y 1992, el contrato de concesión fue reformulado en septiembre de 1994, cuando se integró a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

En dicha oportunidad, fue eliminado todo tipo de aval estatal y/o garantía oficial y a cambio se otorgó la extensión del plazo previsto para el cobro de peaje, definido en “22 años a partir de la primera habilitación de las casillas de peaje”.¹⁷⁰ Así, tras haber inaugurado las casillas de peaje en

¹⁶⁹ De todas maneras, cabe mencionar una vez más, que como consecuencia de la Ley de Emergencia Económica (N° 25.561) de enero de 2002, las concesionarias estuvieron obligadas a mantener estables sus tarifas, por lo que los ajustes planeados a partir de esa fecha, fueron suspendidos hasta que culmine el proceso de renegociación contractual con las empresas privatizadas en general. Ver Sección III.6.

¹⁷⁰ Decreto N° 1.638/94. Si bien no se especifica si debía haber una cantidad mínima de casillas habilitadas para que se comenzara a computar el período de explotación (las casillas de peaje fueron habilitándose a medida que se iban

julio de 1995 se vio beneficiada por un período de explotación más extenso –en más de un año– que el resto.

Otra característica propia de esta autopista es la deuda de más de \$150 millones que la concesionaria mantenía con el Estado, producto de las subvenciones reintegrables que se le habían otorgado en virtud de los tres convenios modificatorios. La cancelación de esta deuda, sería efectuada a partir del año 12 de concesión, en cuotas anuales y por un lapso de 8 años.

En julio de 1995, tras la habilitación del tramo Dock Sud-Quilmes, fue posible realizar el recorrido Buenos Aires-Quilmes, de aproximadamente 21 km. Algunos meses más tarde, a mediados de noviembre, fue habilitado el tramo hasta Hudson, ubicado en el km. 32, con la posibilidad de continuar hasta la rotonda Gutiérrez (el ramal tiene una extensión de 9 km.). Esta habilitación permitió interconectar la Ciudad de Buenos Aires con las localidades de Avellaneda, Wilde, Bernal, Quilmes, Berazategui, Hudson y Florencio Varela. El distribuidor de Berazategui con su correspondiente estación de peaje, fue inaugurado en marzo de 1999.

En todos los casos, para cualquiera de los trayectos escogidos –inclusive para el posteriormente habilitado tramo a La Plata–, deberían abonarse dos tarifas de peaje.

Por último, en mayo de 2002 fue inaugurado el tramo Hudson-La Plata, completando la totalidad del trayecto entre la Ciudad de Buenos Aires y la capital bonaerense.

Originariamente, la finalización de este último tramo –y su posterior habilitación–, así como la concreción de diversas obras a lo largo de todo el trayecto, había sido proyectada para varios meses antes. Sin embargo, los vencimientos de las obras en cuestión fueron reprogramados en un nuevo cronograma que quedó plasmado en la Addenda al Acta Acuerdo de reformulación contractual del contrato de concesión, que fue firmada en enero de 2001.

De esta manera, al igual que lo sucedido en el resto de los accesos, se modificó el contrato de concesión (en rigor, en este caso se trató de la reformulación del mismo firmada en 1994), en forma paralela al período de explotación del servicio.

La necesidad de elaborar esta Addenda, que no incluyó modificaciones en la tarifa básica, surgió como producto de la incapacidad de la empresa de cumplir con los plazos estipulados en el Acta en cuanto a la finalización de las obras.¹⁷¹ Dichos incumplimientos intentarían ser subsanados modificando la fecha de vencimiento del cronograma previsto y postergando algunas inversiones.¹⁷² El monto de las inversiones faltantes se calculó en casi u\$s/\$ 60 millones para el tramo Hudson-La Plata; cerca de u\$s/\$ 5,5 millones para el tramo Hudson-Quilmes; y alrededor de u\$s/\$ 6 millones para el sector Debenedetti-Quilmes.

Junto con las mencionadas modificaciones, se incluyeron cambios en los plazos relativos a la devolución por parte de la concesionaria de los aportes al Estado nacional, postergando la fecha de inicio del reintegro.¹⁷³ De esta manera, la deuda que la concesionaria mantenía con el Estado, por

inaugurando los tramos, registrándose una diferencia de cuatro años entre la inauguración de la primera y la última casilla –lo que podría relativizar la duración del período de explotación según se considere su inicio desde la apertura de la primera o de la última casilla de peaje–, se considera que éste se inició en julio de 1995.

¹⁷¹ De todas maneras, según el decreto que establece la reformulación contractual (Nº 85/01), la no habilitación de estas obras (al menos en lo que respecta a los segundos carriles adicionales de los tramos Debenedetti-Quilmes y Quilmes-Hudson) “*no genera por el momento problemas de capacidad* en el sector a tenor de la proyección del tránsito relevado hasta la fecha, razón por la cual *no existirá perjuicio directo para los usuarios* si su ejecución definitiva se acuerda a partir de la superación de determinados valores de tránsito medio diario anual” (énfasis propio).

¹⁷² Curiosamente, en el Artículo Nº 3 de la Addenda se aclara que: “La concesionaria acepta que todas y cada una de las modificaciones de cronogramas y postergación de inversiones que se produjeron y las que se propician en la presente Adenda, no le dan derecho a reclamar del Estado Concedente, de la Autoridad de Aplicación y/o del Órgano de Control compensación de ninguna especie y por ningún concepto fundada en tales modificaciones y/o postergaciones” (Artículo Nº 3.1 de la Addenda).

¹⁷³ En el decreto se menciona que esta modificación en el cronograma de pagos se realizó “sin descuidar los intereses patrimoniales del Concedente, puesto que se incrementó la tasa de interés aplicable sobre el saldo adeudado, se re-expresó la suma adeudada al 29/12/93 en dólares estadounidenses y se previó expresamente la captación del beneficio financiero que pudiera derivarse de la modificación acordada, así como el resguardo necesario para evitar

un valor de más de \$ 150 millones, que fueron reexpresados en dólares estadounidenses, comenzarían a pagarse recién en el año 2012 (es decir, cuatro años después de lo previsto), durante un período de seis años.

Finalmente, se acordó que el cuadro tarifario permanecería sin alteraciones hasta fines de 2003. La diferencia de ingresos que esto pudiera ocasionar sería reconocido por el Estado en una primera modificación contractual del último Acta Acuerdo de Reformulación del contrato de concesión.

Ahora bien, en lo relativo al aspecto tarifario, cabe señalar que los montos que deberían afrontar los usuarios para transitar por la autopista dependerían de los tramos a recorrer –donde abonarían, en cualquier caso, dos tarifas– y de las sucesivas aperturas de las casillas de peaje. De esta manera, la variación en los kilómetros recorridos y de las tarifas a abonar –producto de las nuevas habilitaciones, tanto de tramos como de estaciones de peaje–, provocarían alteraciones en la respectiva tarifa media cada 100 km. En el Cuadro N° 18 quedan reflejadas estas variaciones.

Así, para transitar el tramo Buenos Aires-Quilmes ó Berazategui, se debía abonar en las estaciones Dock Sud (peaje troncal) y Quilmes ó Berazategui (peajes de rama), por un total de u\$s/\$ 3,1. Para arribar a Hudson (hasta la rotonda Gutiérrez) o La Plata (tramo inaugurado en mayo de 2002) se debe abonar, en las casillas Dock Sud y Hudson (peajes troncales) por un total de u\$s/\$ 3,80. En este sentido, esta autopista se transforma proporcionalmente en la más cara al poseer una tarifa media cada 100 Km. que se eleva a los u\$s/\$ 14,76 (tramo Buenos Aires-Quilmes), y a los u\$s/\$ 6,07 (tramo Buenos Aires-La Plata)

En síntesis, en un contexto en el que la empresa concesionaria percibe una de las tarifas más altas en proporción con los kilómetros a recorrer (afectando de manera directa –y favorable– los ingresos percibidos por la misma); vale la pena resaltar los constantes beneficios con que se ha visto favorecida. De esta manera, llama la atención que la deuda de más de u\$s/\$ 150 millones que la empresa mantenía con el Estado y que fuera reconocida en 1994; se haya mantenido intacta por siete años, siendo reprogramado su pago en la Adenda del Acuerdo de reformulación contractual de enero de 2001. Asimismo, vale destacar la renegociación de su cronograma de obras debido a los incumplimientos acumulados por la empresa en materia de inversión. Es decir, a pesar de haber percibido importantes sumas de dinero vía ingreso por cobro de peaje o por las concesiones a empresas que hacen uso de las áreas de servicio; y de no haber saldado la deuda millonaria que mantenía (y mantiene) con el Estado; la concesionaria no realizó las construcciones previstas en tiempo y forma. Como contraparte, el Estado renegoció los plazos adecuándolos a los intereses y posibilidades de la empresa sin aplicar sanción alguna.¹⁷⁴

III. 5. Desempeño económico de las concesionarias de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires

Al igual de lo que sucede en el caso de los corredores viales, cuando se analizan los márgenes de rentabilidad de las empresas concesionarias desde el comienzo de la explotación del servicio hasta fines de 2001, es necesario tener en cuenta aspectos vinculados con el contexto normativo bajo el que se han desempeñado, sus recurrentes modificaciones, los niveles de inversión y, fundamentalmente, la evolución de las tarifas de peaje que, en el caso particular de la Red de Accesos a la Ciudad

una eventual licuación de la deuda, por la utilización de la tasa interna de retorno como una tasa de descuento a aplicar en caso de cancelación anticipada”.

¹⁷⁴ Cabe mencionar que la inversión realizada previa a la renegociación de 1994 fue de \$ 265 millones. Al respecto, si bien no hay información de la proporción de los aportes (en caso de haber existido) por parte de la empresa sobre el monto total, el hecho de que la concesionaria aún mantenga una deuda de u\$s/\$ 155 millones con el Estado, permite suponer que la mayor parte de esta inversión fue realizada con dinero de este préstamo, atento al carácter de concesión subsidiada.

Cuadro N° 18**Autopista Buenos Aires-La Plata****Período julio 1995-diciembre de 2001**

(dólares/pesos)

Tarifa en u\$s/\$ (dólares/ pesos)			Tramos		Tramos	
	Estaciones Dock Sud y Hudson	Estaciones Quilmes y Berazategui	Bs. As.-Quilmes o Bs. As.-Berazategui ⁽³⁾		Bs. As.-Hudson (Rotonda Gutiérrez) o Bs. As.-La Plata ^{****(4)}	
Tarifa básica desde el 1° de julio de 1995	1,525					
Tarifa actualizada ⁽¹⁾	1,57	0,94 ⁽²⁾				
Tarifa con IVA	1,90	1,14				
Redondeo	0,00	0,06				
Tarifa al público⁽⁵⁾	1,90	1,20	3,10		3,80	
			Bs. As.-Berazategui (desde marzo de 1993)	Bs. As.-Quilmes (desde julio de 1995)	Bs. As.-Hudson (R.Gutiérrez) (desde nov. 1995)	Bs. As.-La Plata (desde mayo de 2002)
Tarifa media cada 100 km.			11,48	14,76	9,55	6,07

* Vigentes desde el 01/07/95 (Dock Sud, Km. 7; Quilmes, Km. 21, aproximadamente)

** Vigente desde el 17/11/95 (Hudson, \km 39,8. hasta rotonda Gutiérrez)

*** Vigente desde el 30/03/993 (Berazategui km. 27, aproximadamente)

**** Inaugurado en mayo de 2002 (Km. 52, aproximadamente. No hay que abonar nuevo peaje)

⁽¹⁾ Tarifa actualizada por la evolución del CPI de los EE.UU. con base en marzo de 1994 (CPI = 147,2), según CPI marzo 1995 = 151,4. Coeficiente de Actualización: 1,028533.

⁽²⁾ Representa el 60% de la Tarifa inicial correspondiente a Dock Sud y Hudson.

⁽³⁾ Se paga peaje en estaciones Dock Sud y Quilmes ó Berazategui, según el destino.

⁽⁴⁾ En cualquier caso, se paga en estaciones Dock Sud y Hudson.

⁽⁵⁾ En el Decreto N° 85/01 (Acta Acuerdo de reformulación contractual) se acordó mantener vigente este cuadro tarifario hasta el 31/12/03 (Art. N° 5).

Nota: Para viajar desde la Ciudad de Buenos Aires hasta La Plata se paga en las estaciones Dock Sud y Hudson (peajes troncales). Para viajar hasta Quilmes (norte o sur) o Berazategui se paga en Dock Sud (peaje troncal) y en Quilmes (Norte o Sur) ó Berazategui (ambos, peajes de rama), según el destino escogido. En ningún caso se paga en más de dos estaciones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS SUMINISTRADOS POR EL OCCOVI Y LA NORMATIVA VIGENTE.

de Buenos Aires, han sido indexadas por el índice de precios al consumidor de los EE.UU. hasta la sanción del referido dictamen de la PTN (N° 153 de mayo de 2000).

En el Cuadro N° 19 se incorpora la información referida al desempeño económico de las empresas concesionarias en su relación con, por un lado, las firmas de mayor facturación del país y, por otro, con el conjunto de las privatizadas que integran tal cúpula empresarial. El período bajo análisis se inicia en el año 1997, en tanto se trata del primero en el que se encontraba habilitada la mayor parte de las estaciones de cobro del peaje.¹⁷⁵

¹⁷⁵ En ese sentido, cabe aclarar que en el año 1997 ya funcionaban a pleno las estaciones de cobro de peaje en Autopista Buenos Aires-La Plata y en el Acceso Norte (que comenzaron a operar en julio de 1995 y en octubre de 1996,

Cuadro N° 19

Evolución de la tasa de rentabilidad sobre facturación y sobre Patrimonio Neto de los concesionarios de la Red de Accesos a Buenos Aires. Relaciones con las 200 empresas más grandes del país y con las privatizadas que integran la cúpula empresaria

Período 1997-2001

(en miles de pesos/dólares y porcentajes)

	Facturación por peajes	Patrimonio Neto	Utilidades	Tasas de Rentabilidad			
				s/ Ingresos	s/Patr. Neto	de la cúpula *	de privatizadas en la cúpula **
1997	169.955,7	629.690,6	21.484,9	12,6	3,4	4,7	12,2
1998	196.427,3	673.576,8	45.506,0	23,2	6,8	3,8	10,4
1999	288.139,9	745.975,1	70.844,1	24,7	9,5	2,3	7,8
2000	304.602,3	750.089,0	61.103,7	20,2	8,1	2,1	8,8
2001	298.588,0	774.442,1	40.485,3	14,4	5,2	1,7	4,9
1997/2001	1.257.713,2	3.573.774	239.424,1	19,0	6,7	2,9	8,8
1998/2001	1.087.757,5	2.944.083,0	217.939,2	20,0	7,4	2,5	8,0

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

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

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS.

A partir de la información que consta en el cuadro precedente se puede concluir que los ingresos totales de las concesionarias se incrementaron un 76% en el período 1997-2001, porcentaje que decae a algo más del 50% si se considera el período 1998-2001 (cuando había sido habilitada la casi totalidad de las estaciones de cobro de peaje). En ambos casos, la tasa anual acumulativa de incremento de los ingresos es de aproximadamente el 15%. Por su parte, la masa de utilidades de las concesionarias alcanza su punto máximo en el año 1999, cuando superan los u\$s/\$ 70 millones.

En términos generales, no existe duda alguna respecto al hecho de que las tasas de rentabilidad promedio del conjunto de los concesionarios de la Red de Accesos alcanzan niveles que solo podrían caracterizarse como exorbitantes. Tal como queda de manifiesto en el Cuadro N° 19, el margen de rentabilidad medio sobre facturación de las mismas se eleva a casi el 20% en el quinquenio 1997-2001 (con puntos máximos en los años 1999 y 1998 –24,7% y 23,2%, respectivamente–), cuando en idéntico período las 200 firmas más grandes del país obtenían rentabilidades que oscilaban entre el 1,7% y 4,7%; al tiempo que las tasas correspondientes a las prestatarias privadas de servicios públicos que forman parte de ese núcleo selecto de grandes empresas fluctuó entre un mínimo de 7,8% (1999) y un máximo de 12,2% (1997). En otras palabras, la tasa de ganancia de los concesionarios se ubica, según los años, entre tres y once veces por encima de la obtenida por las más grandes firmas del país e, incluso, en algunos años, alcanza a triplicar las rentas de privilegio del conjunto de las privatizadas que integran la cúpula empresarial local.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que los accesos a la capital del país (a diferencia del caso de los corredores viales que perciben las denominadas “compensaciones indemnizatorias”), no reciben subsidio estatal alguno, se entiende que los ingresos de las empresas estén compuestos casi de manera exclusiva por los montos que perciben vía cobro de peaje (lo que representa, en la generalidad de los casos, más del 95% del ingreso total), haciéndose más notoria la relación

directa que existe entre las variaciones en el valor de la tarifa y los ingresos percibidos por los concesionarios.¹⁷⁶

De esta manera, queda en evidencia que los sucesivos aumentos en las tarifas de peaje y/o los adicionales tarifarios establecidos a partir de cada una de las renegociaciones contractuales afectaron de manera directa tanto la masa de utilidades como los niveles de rentabilidad de las empresas, por lo que quedaría desvirtuado lo afirmado en las sucesivas resoluciones modificatorias de los contratos en cuanto a que ni los adicionales tarifarios (cuya función sería en principio solventar obras y compensar a las empresas), ni las extensiones en los plazos de concesión (lo que les permitiría a los concesionarios seguir percibiendo estos ingresos incluso más allá del tiempo estipulado contractualmente) alterarían la tasa interna de retorno de las empresas.¹⁷⁷

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

III. 6. La renegociación contractual durante la Administración Duhalde

En la Sección II.10 del presente estudio se analizaron las disposiciones emanadas de la Ley de Emergencia Económica Nº 25.561 relacionadas con la renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas y, en ese marco, con las responsables de las corredores viales nacionales. En ese sentido, no cabe replicar las consideraciones vertidas respecto a las características que presentó tal proceso en el ámbito de las concesiones viales en general. Se trata, en este caso, de circunscribir dicho análisis al referido a las concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

La sanción de la Ley de Emergencia y la consiguiente convocatoria a la renegociación de los contratos trajo aparejada, en principio, una actitud reticente por parte de las empresas frente a, incluso, la provisión de la información que le fuera solicitada por la Comisión de Renegociación. Es más, todas ellas, al momento de elevar los datos requeridos así como sus respectivas propuestas frente a la emergencia, han enfatizado en temas tales como la “reserva” de sus derechos, la inconstitucionalidad de la propia Ley así como de la aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) para las deudas que le fueran pesificadas, etc.

Finalmente, en el marco de las cuestionables disposiciones de la Resolución ME Nº 576/02, por la que se establece el Procedimiento de Documento de Consulta que desplaza la figura de la Audiencia Pública por un mecanismo de opinión unilateral sobre las propuestas empresarias, se le asignó a la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía la condición de autoridad de aplicación del mismo.

respectivamente); y de manera parcial, en el resto de los accesos. En el caso del Acceso Oeste en junio de 1997 (en septiembre de 1998 se habilitó el puesto de peaje de Avenida General Paz y Vergara); y en la Autopista Ricchieri en el mes de marzo de 1997, mientras que el tramo Ezeiza-Cañuelas lo hizo recién a fines de octubre de 1999.

¹⁷⁶ Ver, al respecto, Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Privatizaciones en la Argentina. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, en *Revista Realidad Económica*, Nº 184, Buenos Aires, 2001; y Gerosi, L., Rima, J.C. y Yanes, L.: “El peaje en los caminos (o el camino hacia tasas de ganancia siderales)”, en *Revista Realidad Económica*, Nº 98, Buenos Aires, 1991.

¹⁷⁷ Al respecto, vale aclarar que en todo caso lo hicieron pero de forma tal de acrecentar los niveles previstos originalmente.

En ese contexto, la Resolución ME N° 672, sancionada en noviembre de 2002, dispuso aplicar tal procedimiento para el tratamiento de las propuestas de los cuatro concesionarios, al tiempo que la Resolución SLyA N° 144/02 (publicada el 5 de diciembre de 2002) estableció la adopción de dicho –acotado, parcial y unilateral– mecanismo de consulta pública, fijándole a la Comisión de Renegociación de los Contratos un plazo de diez días hábiles, una vez concluida tal consulta, para elevar su informe sobre los resultados obtenidos en la misma. En dicha Resolución se acompañan como anexos, las respectivas propuestas empresarias.

Si bien no se hace mención específica al tema, y antes de sintetizar el contenido de tales propuestas, cabe incorporar dos elementos insoslayables en cuanto a la situación económico-financiera de tres de las concesionarias, en un caso, y a la inexistencia de estudios oficiales que avalen –o no– las demandas empresarias. En cuanto al primero de tales temas, y según se desprende de una presentación realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación:¹⁷⁸ “analizada la estructura de endeudamiento de las empresas, surge que la diferencia positiva por pesificación de pasivos equivale para AEC S.A. (Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas) a cinco años de la recaudación por peaje, para Coviare S.A. (Autopista La Plata-Buenos Aires) implica catorce años,¹⁷⁹ en tanto que para el Grupo Concesionario del Oeste (Acceso Oeste) representa cuatro años”. Cabe adelantar, al respecto, que ninguna de las presentaciones empresarias hizo mención alguna al respecto.

Sin embargo, más allá de la internalización de tales beneficios financieros en el marco de la emergencia (financiados, vale enfatizar, por el conjunto de la sociedad argentina), los requerimientos de las empresas en nada se asemejan a los que cabría esperar frente a tal situación. Es más, la preservación de sus privilegios y de sus muy elevadas tasas de rentabilidad emergen como denominador común, a punto tal que la mayoría de las propuestas desconocen las propias consideraciones de la Ley de Emergencia relativas a la prohibición de establecer cláusulas de actualización y/o indexación de las tarifas y, más aun el cuadro de emergencia en “materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” que establece dicha norma en su artículo primero.

En relación con el segundo de los temas planteados, esencial para el propio estudio de las propuestas de los concesionarios, la misma presentación del Defensor del Pueblo de la Nación resulta claramente ilustrativa de la improvisación –o complacencia– oficial: “no consta en la documentación respaldatoria de la consulta, la existencia de informes del Ente de Control (OCCOVI) sobre las posibilidades de la empresa de brindar el servicio público con los actuales niveles de ingreso, como tampoco un dictamen sobre las variaciones de costos”; ni “tampoco existe documentación que acredite la confección por parte de la Comisión renegociadora de un estudio sobre el impacto que el incremento tarifario tendría sobre el interés del usuario y la accesibilidad del servicio, tal como lo exige el artículo 9° de la ley N° 25.561”.¹⁸⁰

A partir de estas consideraciones introductorias que sugieren una escasa o nula revisión oficial sobre el desenvolvimiento histórico de las concesiones, así como con respecto a las rentas de privilegio apropiadas por las empresas e, incluso, una marcada inacción oficial en cuanto al estudio integral del impacto de la situación de emergencia sobre cada una de las concesionarias, en el Cua-

¹⁷⁸ Defensor del Pueblo de la Nación, Nota D.P. N° 690/03, del 21 de enero de 2003, elevada a la Comisión de Renegociación de los Contratos.

¹⁷⁹ Resulta cuando menos sorprendente que, entre un largo listado de dificultades económico-financieras derivadas de la sanción de la Ley de Emergencia, esta empresa señale “el incremento de los pasivos financieros por la aplicación del CER en un escenario de ingresos congelados o menguantes que hacen imposible el repago de los préstamos en los plazos y condiciones estipulados”. Ver Nota Coviare S.A. elevada el 30 de agosto de 2002 al Coordinador General de la Comisión de Renegociación de los Contratos.

¹⁸⁰ A partir de tales antecedentes, en la referida nota “el Defensor del Pueblo de la Nación rechaza: toda aprobación de incrementos tarifarios en los contratos de concesión de los accesos viales urbanos vigentes; la aprobación de recupero de tarifa a favor de las empresas mediante seguro de cambio; compensaciones provenientes de fondos fiduciarios; extensión de plazos de concesión; eliminación de inversiones ya previstas; disminución de la calidad del servicio público involucrado”.

dro N° 20 se sintetizan las propuestas elevadas para ser sometidas a consulta pública por las cuatro compañías responsables de la prestación del servicio.

Una rápida revisión de los desmedidos requerimientos tarifarios y extra-tarifarios elevados por las concesionarias resulta suficiente para constatar que, acostumbradas durante largos años a operar al margen de las normativas vigentes, han pretendido desconocer una de las principales disposiciones de la Ley de Emergencia: la taxativa prohibición de establecer cláusulas indexatorias. Así, más allá de los incrementos tarifarios demandados –ya de por sí, probablemente, desproporcionados frente al posible incremento de sus costos operativos–, en tres casos se incluye la indexación de las tarifas (según el CER en el caso de AEC S.A.; de acuerdo al crecimiento del PBI y del IPC en la propuesta de Autopistas del Sol S.A.; y ajustables a una fórmula que combina el IPC –50%– y el IPIM –50%–, en el caso del Grupo Concesionario del Oeste S.A.).

La amplia gama de demandas que, mayoritariamente, están vinculadas a incrementar sustancialmente sus ingresos, parecería intentar retrotraer la respectiva situación económico-financiera a la vigente en una economía dolarizada. Es más, en algunas de tales presentaciones se remarca la pérdida patrimonial en dólares a la que las mismas (al igual que el conjunto de la sociedad argentina) se han visto sujetas como producto de la devaluación.

Por otro lado, dos de los concesionarios (AEC S.A. y Coviare S.A.) también incorporan una cobertura frente a uno de los tradicionales incumplimientos empresarios: la postergación de las obras comprometidas. Asimismo, en todos los casos, se remarca la notable contracción del tránsito vehicular que se viene registrando desde 2001 como derivación de la recesión que afecta a la economía. Se trata, sin duda, de un argumento por demás falaz para justificar un incremento tarifario en tanto, por un lado, en los contratos originales nunca el Poder Concedente garantizó un tránsito mínimo y, por otro, por tratarse (al igual que para el conjunto de las actividades económicas) de un mínimo riesgo empresario, al que ni las privatizadas podrían llegar a quedar excluidas aun contando, como desde los años noventa, con privilegios de los que no gozó ningún otro sector de actividad.

Asimismo, de la lectura de las respectivas presentaciones surge una serie de elementos de particular relevancia. En primer lugar, en la totalidad de los casos, las firmas remarcen la “formal reserva de ejercer las acciones que las normas les permitan”, tanto en el ámbito de la justicia local como en tribunales internacionales en el marco de los Tratados Bilaterales firmados por la Argentina. En segundo término, la paralización o diferimiento de las obras comprometidas emerge como un anuncio con características de denominador común, al tiempo que, en algunos casos, se señala la decisión de reducción del personal como forma de aminorar la incidencia de los costos laborales sobre los operativos. En tercer lugar y bajo distintas redacciones, todas las propuestas destacan “el principio de equilibrio de la ecuación económica financiera formulada por el Concesionario al presentarse a licitación y aceptada por el Estado al adjudicar la obra... que, conforme a derecho, no puede haber una actuación unilateral del Estado que altere dicho equilibrio; y de ocurrir, debe ser compensada de manera que sea restituido el mismo en sus términos originales”. Como es obvio, en ningún caso se hace mención alguna a todas las renegociaciones previas que, sistemáticamente, han devenido en el acrecentamiento de los beneficios empresarios en perjuicio de los intereses y la seguridad jurídica de los usuarios y consumidores de tales redes.

Por último, cabe hacer resaltar los requerimientos tarifarios y extra-tarifarios demandados por Autopistas del Sol S.A. que, debiendo afrontar una deuda contraída en el exterior del orden de los 500 millones de dólares y habiéndose declarado en *default*, pretende trasladar a usuarios y consumidores, por un lado; y al Estado, por otro, los costos de una decisión microeconómica que, a la luz de los acontecimientos, sólo cabe calificar como errónea. De allí que no resulte sorprendente que, en términos relativos, la propuesta de la empresa plantee incrementos tarifarios y extra-tarifarios muy superiores a los de las restantes concesionarias. En efecto, como lo la propia firma en nota elevada el 18 de agosto de 2002 al Coordinador General de la Comisión de Renegociación, sus requerimientos le permitirían “recomponer su capacidad de pago para hacer frente, al menos parcialmente, a sus compromisos más urgentes, principalmente los que provienen de su endeudamiento financiero (95% en dólares estadounidenses)”. Más adelante señala que “los préstamos de los acreedores externos de AUSA [Ausol S.A.] devengan aproximadamente 45 millones de dólares estadounidenses de interés anual, cuya cancelación resulta imposible de afrontar con ingresos con-

Cuadro N° 20

Redes de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires

Síntesis de las propuestas empresarias sometidas a consulta pública

Requerimientos	AEC S.A.	Autopista del Sol S.A.	Coviares S.A.	Grupo Concesionario del Oeste S.A.
<i>Tarifarios</i>	· Incremento del 50% y posterior ajuste por CER.	· Incremento inicial del 15%. · Igualación inmediata del pase con la tarifa manual en la estación Debenedetti. · Incremento en la tarifas de los ramales Pilar y Campana del 25% en cuatro escalones (90, 180 y 270 días). · Incremento adicional ligado al crecimiento del PBI, con base 1993=100. · Ajuste tarifario que contemple evolución de costos operativos, de mantenimiento y financieros. Ajuste mensual a partir del 1° de septiembre según el IPC local.	· Incremento tarifario del 45%.	· Incremento tarifario del 37,5%. · Ajuste mensual según fórmula combinada del IPC (50%) y del IPIM (50%).
<i>Extra-tarifarios</i>	· Postergación de los compromisos de obra acordados. · Compensación no tarifaria complementaria, para 2002-2003 con fondos provenientes del Fondo Fiduciario.	· Subsidio complementario por 7 años sobre el 10% de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario (equivalente a 70 millones de pesos anuales).	· Como alternativa al incremento de las tarifas un subsidio de 29 millones de pesos anuales. · Reducción de la tasa de interés de los préstamos bancarios. · Adecuación de compromisos de obras y plazos de cumplimiento. · Declarar la inaplicabilidad del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.	· Como alternativa al incremento tarifario y a su indexación, subsidio estatal compensatorio de ambos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ME N°144/2002.

gelados en pesos”. Asimismo, en dicha nota remarca que “a diciembre de 2001 el pasivo financiero de AUSA [Ausol S.A.] equivalía a cuatro años de ingresos y hoy, esta relación se ha elevado a más de 15 años”. Sin embargo, en la misma medida en que ni los usuarios de dicha red de acceso, ni el propio Estado, fueron consultados al momento de tomar dichos créditos en el exterior (decisión empresarial adoptada a favor de las muy diferenciales tasas de interés internacional respecto a las domésticas), tampoco se los puede hacer partícipes del repago de la misma. Es responsabilidad exclusiva de la empresa concesionaria la de renegociar tal endeudamiento, tanto en términos de capital, como de intereses y de plazos de pago.

En el marco de lo dispuesto por las Resoluciones ME N° 576/02 y 672/02 y de la SLyA N° 144/02, una vez concluida la ronda de recepción de las observaciones y cuestionamientos planteados por diversos actores (públicos y privados), a principios de marzo de 2003 se conoció el Informe Final del Procedimiento de Consulta elaborado por la Comisión de Renegociación de los Contratos.

El mismo describe –con algunos sesgos y omisiones, muy particularmente en lo referido a los resultados de las recurrentes renegociaciones contractuales precedentes– las características de los

contratos con cada uno de los concesionarios de las cuatro redes de acceso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sintetiza las respectivas propuestas (tarifarias y extra-tarifarias) empresarias y, por último, describe y critica las observaciones recabadas en la consulta pública.

Si bien en dicho informe no se extrae ningún tipo de conclusión (ni en el plano agregado, ni para cada una de las redes de acceso), los argumentos esgrimidos –y las omisiones subyacentes– denotan claramente el carácter pro-empresario de los mismos, subordinando el más mínimo rigor analítico a la defensa –casi a ultranza, aunque no siempre explicitada– de los intereses de los concesionarios.

En ese contexto, no se incorpora alusión alguna a las múltiples irregularidades –cuando no, ilegalidades– acumuladas por las empresas concesionarias al amparo, en la generalidad de los casos, de la complacencia del Poder Concedente.

La debilidad argumental de gran parte de las críticas oficiales que se le realizan a las presentaciones a la consulta pública es, en muchos casos, realmente sorprendente. Analizar todos los errores conceptuales vertidos en el Informe sería casi ocioso. En tal sentido, y a simple título ilustrativo, se optó por resaltar sólo algunos de ellos.

Así, por ejemplo, al criticar la presentación realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación se señala: “Sin embargo, cabe agregar que el riesgo soberano, así como el riesgo de devaluación son riesgos propios de las actividades financieras, *no de las actividades productivas*” (énfasis propio). Tal afirmación sólo puede caracterizarse como un verdadero dislate. Cabría preguntarle a cualquier empresa industrial con un alto componente de insumos importados sobre los costos e impactos del proceso maxidevaluatorio que se desencadenó en el primer semestre de 2002 y, por ende, si estaba –o no– sometido al “riesgo devaluatorio”. Tal vez, dado que las tarifas de las redes de acceso estaban fijadas en dólares (aunque se pagaran en pesos) hasta la sanción de la Ley de Emergencia e, incluso, se encontraban indexadas por el CPI de los EE.UU. (hasta que dicha práctica fuera prohibida por el precitado Dictamen N° 153 de la Procuración del Tesoro de mayo de 2000), los técnicos de la Comisión de Renegociación de los Contratos que elaboraron el informe de referencia extrapolaron el nulo riesgo devaluatorio con el que, en principio, contaban los concesionarios de las redes de acceso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, al intentar rebatir algunas de las argumentaciones del Defensor del Pueblo de la Nación, el documento mencionado parece desconocer las propias demandas de los concesionarios. En efecto, se indica que “además de encontrarse asociado el concepto de *pago directo por el usuario*, por lo general estas concesiones de obra pública, al tener características de capital intensivas, son programadas en cuanto a su duración para el mediano y largo plazo. En este sentido, se consideran como un mecanismo eficiente para llevar adelante grandes obras de infraestructura, *evitando su financiamiento a través del presupuesto estatal, en el que usuarios y no usuarios financian las obras y su mantenimiento*, cambiándolo por el financiamiento del usuario directo del servicio y permitiendo, de ese modo, destinos diversos a los fondos públicos remanentes” (énfasis propio). Tales afirmaciones no se condicen con las propuestas elevadas por las cuatro concesionarias de las redes que, tal como se desprende del Cuadro N° 20, *en todos los casos*, solicitaron un subsidio estatal “compensatorio”. Por supuesto que, al respecto, nada dice el informe de referencia.

También en respuesta a los planteos del Defensor del Pueblo de la Nación referidos a los beneficios internalizados por tres de los concesionarios como producto de la “pesificación” de sus deudas en dólares con la banca local, se plantean argumentaciones donde el rigor analítico deja paso a la defensa desembozada de los intereses empresarios, recurriendo a más que endebles afirmaciones. Así, se afirma que “como es de público conocimiento los concesionarios no están percibiendo sus peajes en dólares por lo que la supuesta diferencia de la pesificación no se hace efectiva. *Sucede todo lo contrario*: anteriormente a la Ley 25.561, en la vigencia de la Ley de convertibilidad, la concesionaria *había contraído una deuda en la misma moneda* que la corriente de sus ingresos esperados. Hoy, su deuda se actualiza por el índice CER, de acuerdo al Decreto 214/02, en tanto sus ingresos se encuentran congelados y bajo el proceso de renegociación instituido por la Ley 25.561” (énfasis propio).

En otras palabras, se asume que las empresas no estaban sujetas a riesgo devaluatorio alguno en tanto sus tarifas estaban fijadas en dólares, aunque se cobraran en pesos a la paridad fija un peso

= un dólar. Sin embargo, al igual que para el conjunto de la sociedad, el riesgo devaluatorio existía (y lo sigue haciendo) y, como bien se desprende de la presentación del Defensor del Pueblo de la Nación, las ganancias financieras que les deparó la pesificación de sus deudas en dólares superan holgadamente a los costos implícitos en la aplicación del índice CER sobre un endeudamiento pesificado. En otros términos, si el endeudamiento *en dólares* de las tres concesionarias en cuestión (Autopistas Ezeiza-Cañuelas S.A., Coviare S.A. y Grupo Concesionario del Oeste S.A.) hubiese sido asumido con la banca externa (como sucediera con Autopistas del Sol S.A.), la situación económico-financiera de las mismas se asemejaría bastante a la de esta última, que no sólo se declaró en *default* sino que, no por casualidad, es la que ha reclamado mayores –y más desmedidos– requerimientos tarifarios y extra-tarifarios. Es más, a fines de abril de 2003, con el único argumento de tratarse de la concesionaria de las redes de acceso que no se vio beneficiada por la licuación de sus pasivos, la empresa Autopistas del Sol S.A. reclamó al gobierno un incremento tarifario de emergencia para poder hacer frente a su endeudamiento externo. En otras palabras, se intentan socializar los costos de una decisión microeconómica errónea como fue, a la luz de los acontecimientos posteriores, el canalizar todos sus requerimientos financieros en el exterior a favor, en ese momento, de la posibilidad de acceder a tasas de interés y plazo de pago mucho más ventajosos que los que ofrecía la banca doméstica y a no invertir vía sus (cuantiosos) recursos propios derivados de su propia operatoria en el país.

En suma, la preservación de los intereses de los concesionarios por sobre los de la sociedad en su conjunto que denota este Informe Final tiende a cuestionar, también, a la propia metodología adoptada en cuanto a la “participación” ciudadana en el debate en torno a la renegociación de los contratos, donde la figura de la Audiencia Pública quedó desplazada por ese *peculiar* procedimiento de consulta. Muy difícilmente, tales argumentaciones podrían haber sido presentadas en un debate público y abierto que le permitiera a los actores interesados rebatir todos los falaces argumentos esgrimidos en el documento oficial de referencia.

ANEXO CAPITULO III

Anexo N° 1: Marco regulatorio de las concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Período 1967-2003

Tipo	N°	Fecha	Descripción
Ley	17.520	13/11/67	Concesión de obras públicas a sociedades públicas o privadas, mediante el cobro de peaje
Ley	23.696/7	18/08/89	Leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica: modifica la Ley 17.520, permitiendo la concesión de caminos ya construidos para su mantenimiento y propicia la concesión de las rutas nacionales al capital privado.
Resolución MOSP	793	28/12/90	Preadjudicación de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en bloque, al consorcio Techint y otros.
Resolución MEyOSP	1405	12/04/92	Deja sin efectos la preadjudicación de la Resolución 793/90.
Decreto	2637	29/12/92	Establecimiento de las bases generales de las concesiones: objeto, tipo y modalidad y marco regulatorio general.
Resolución MEyOSP	1485	30/12/92	Llamado a concurso y aprobación del Pliego de Bases y Condiciones.
Decreto	1994	23/09/93	Marco regulatorio de la Red: objeto, condiciones de la concesión, deberes y atribuciones del concesionario, derechos del usuario, Organo de Control, plazo de la concesión.
Resolución MEyOSP	538	22/04/94	Acceso Buenos Aires-La Plata: incorporación a la Red de Accesos.
Decreto	1167	15/07/94	Concesión de los Accesos Norte, Oeste y Ricchieri.
Decreto	1638	20/09/94	Acceso Buenos Aires-La Plata: reformulación del Contrato de Concesión.
Resolución OCRABA	11	26/06/95	Acceso Buenos Aires-La Plata: aprobación del cuadro tarifario (estaciones Dock Sud y Quilmes).
Resolución MEyOSP	306	25/09/95	Acceso Oeste: primera modificación del contrato de concesión.
Resolución MEyOSP	522	13/11/95	Acceso Ricchieri: primer convenio modificatorio del contrato de concesión.
Resolución MEyOSP	861	07/05/96	Acceso Norte: autorización del inicio de cobro de peaje.
Resolución MEyOSP	810	21/06/96	Acceso Norte: primer convenio modificatorio del contrato de concesión.
Resolución OCRABA	9	28/06/96	Acceso Norte: Reglamento de Explotación provisorio; normas generales para la circulación en el acceso, conservación de la autopista y seguridad, medioambiente, servicios al usuario, peaje y tarifas.
Resolución OCRABA	10	02/07/96	Acceso Norte: aprobación del cuadro tarifario transitorio.
Resolución MEyOSP	861	05/07/96	Acceso Norte: autorización del inicio del cobro de peaje.
Resolución MEyOSP	379	01/11/96	Acceso Oeste: segunda modificación del contrato de concesión, habilitación del cobro de peaje proporcional.
Resolución OCRABA	5	27/02/97	Acceso Ricchieri: Reglamento de explotación provisorio; normas generales para la circulación en el acceso, conservación de la autopista y seguridad, medioambiente, servicios al usuario, peaje y tarifas.
Resolución OCRABA	6	05/03/97	Acceso Ricchieri: aprobación de la tarifa básica inicial, el cuadro tarifario y sus respectivas bases de cálculo para el cobro de peaje.
Resolución MEyOSP	83	26/03/97	Acceso Ricchieri: aprobación del reglamento del usuario; derechos y obligaciones del usuario y del concesionario.
Resolución MEyOSP	355	26/03/97	Acceso Ricchieri: habilitación de las obras y autorización del cobro de peaje.
Decreto	356	22/04/97	Acceso Sudoeste: bases para el llamado a licitación para su construcción, mantenimiento y explotación.

continúa

Tipo	Nº	Fecha	Descripción
Resolución OCRABA	16	20/05/97	Acceso Oeste: aprobación de la tarifa básica para el inicio del cobro de peaje proporcional, el cuadro tarifario y sus respectivas bases de cálculo.
Resolución MEyOSP	639	04/06/97	Acceso Oeste: habilitación del cobro de peaje proporcional.
Resolución MEyOSP	1366	27/11/97	Acceso Norte: aprobación del segundo acuerdo modificatorio del contrato de concesión.
Resolución OCCOVI	10	2/4/98	Acceso Ricchieri: aprobación de la nueva tarifa básica inicial, un nuevo cuadro tarifario y la base de cálculo correspondiente al Acceso Ricchieri- Autopista Teniente Gral. Ricchieri
Resolución	886	27/7/98	Acceso Norte: aprobación del tercer acuerdo modificatorio del contrato de concesión.
Resolución MEyOSP	1054	26/8/98	Acceso Oeste: autorización del inicio del cobro de peaje proporcional en el Tramo I, que se efectuará una vez finalizadas las obras. La tarifa de peaje al público a percibir no podrá exceder la suma de u\$/\$ 1,5.
Resolución OCRABA	27	27/8/98	Acceso Oeste: aprobación de la nueva tarifa básica para el cobro del peaje proporcional, el cuadro tarifario y sus respectivas bases de cálculo.
Res OCCOVI	29	01/09/98	Acceso Oeste: Se habilita al uso público el Tramo I del Acceso.
Resolución SOP	120	4/6/99	Acceso Ricchieri: aprobación de la nueva tarifa básica, determinada conforme las pautas del contrato de concesión, el nuevo cuadro tarifario y la base de cálculo correspondientes a la Autopista Tte. Gral. Ricchieri.
Resolución SOP	140	30/6/99	Acceso Buenos Aires-La Plata: habilitación al uso público e inicio del cobro del peaje en el Distribuidor Berazategui.
Resolución MEyOSP	883	19/7/99	Se prorroga por un año el plazo para que las concesionarias procedan a cotizar las acciones representativas del 30% de su capital social, en las condiciones previstas contractualmente.
Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación	153	5/5/00	Todos los accesos: se establecen como inaplicables las cláusulas contractuales que establecen la indexación de las tarifas según el C.P.I (Consumer Price Index –Todos los rubros–) de Estados Unidos.
Resolución MIyV	185	29/6/00	Acceso Norte: aprobación de la cuarta adecuación del contrato de concesión.
Resolución MIyV	197	19/7/00	Accesos Norte y Ricchieri: se prorroga por un año a contar desde el 19/7/00 el plazo para que las concesionarias procedan a cotizar las acciones representativas del 30% de su capital social, en las condiciones previstas contractualmente.
Resolución MIyV	243	18/8/00	Acceso Ricchieri: aprobación del segundo convenio modificatorio del contrato de concesión.
Resolución MIyV	316	4/10/00	Acceso Oeste: aprobación de la tercera adecuación del contrato de concesión.
Decreto	1221	22/12/00	Acceso Norte: aprobación de la quinta adecuación del contrato de concesión.
Decreto	82	25/1/01	Se autoriza a que las concesionarias de los Accesos Norte, Oeste, Ricchieri y de la Autopista Buenos Aires-La Plata, Ribereña de la Capital Federal y Nuevo Puente sobre el Riachuelo, a realizar “explotaciones de servicios accesorios” y aprovechamiento y uso de predios remanentes de expropiaciones.
Decreto	85	25/1/01	Acceso Buenos Aires-La Plata: aprobación de la Adenda al Acta Acuerdo de reformulación contractual del contrato de concesión de Obras Autopistas Buenos Aires-La Plata, Ribereña de la Capital Federal y Nuevo Puente sobre el Riachuelo, suscripta entre el Estado Nacional y Coviare S.A.
Decreto	87	25/1/01	Reestructuración del Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, que es transferido al Órgano de Control de concesiones Viales, junto con el Órgano de Control de la concesión de la obra de la conexión física entre las ciudades de Rosario, provincia de Santa Fe-Victoria, provincia de Entre Ríos y con el Órgano de control de las Concesiones Viales dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad.
Resolución MIyV	302	30/8/01	Se prorroga el plazo estipulado en la Resolución del MIyV Nº 197/00 por 180 días.
Resolución SOP	255	19/12/01	Ampliación del convenio marco suscripto entre el OCCOVI y la Gendarmería Nacional en materia de tránsito y seguridad vial.
Resolución OCCOVI	392	19/12/01	Acceso Norte: aprobación de los cuadros tarifarios y su base de cálculo que tendrán vigencia desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2002.
Decreto	1667	17/12/01	Acceso Ricchieri: aprobación del tercer convenio modificatorio del contrato de concesión del Acceso Ricchieri.

Tipo	N°	Fecha	Descripción
Ley	25.561	6/2/02	Se establece la eliminación de la dolarización de las tarifas, así como también la indexación periódica de las mismas en función de la evolución de los precios de los Estados Unidos (Art. N° 8); se plantea la renegociación de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos (Art. N° 9); se establece que “en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones” (Art. N° 10); se faculta “al Poder Ejecutivo nacional a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica” (Art. N° 13); e dispone la creación a todos los efectos de esta ley la Comisión Bicameral de Seguimiento “la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras. La Comisión Bicameral será integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso” (Art. N° 20).
Decreto	293	12/2/02	Se encomienda al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se crea la Comisión de Renegociación responsable de asistir a dicho Ministerio, se definen las áreas o sectores comprendidos en la renegociación, se establece que las propuestas a elevar al Poder Ejecutivo Nacional deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del Decreto.
Decreto	370	22/2/02	Se determina la conformación que tendrá la Comisión de Renegociación.
Resolución ME	20	18/3/02	Se aprueban las “Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos”, y las guías de renegociación contractual para cada sector en particular.
Decreto	1.090	25/6/02	Se establecen los alcances del proceso renegociador determinados por el Decreto 293/02, con respecto a eventuales reclamos que podrían esgrimir las empresas (sobre todo en Tribunales Internacionales).
Resolución OCCOVI	271	09/9/02	Se convoca a audiencia pública para el tratamiento de la “recomposición tarifaria de urgencia solicitada por diversas empresas concesionarias” (las compañías que reclamaron tal recomposición tarifaria de urgencia son Autopistas del Sol, Grupo Concesionario del Oeste, AEC, Coviare, y Caminos del Uruguay). En la Resolución constan todas las disposiciones que regularán la audiencia. Posteriormente, un fallo judicial frenó la realización de todas las audiencias públicas que se iban a realizar con la finalidad de tratar la “recomposición” de las tarifas de los servicios públicos.
Resolución ME	672	22/11/02	En el marco de la Resolución ME 576/02, se adopta el procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de “adecuación” de los contratos de concesión formulados por las siguientes empresas: Autopista Ezeiza Cañuelas, Autopistas del Sol, Coviare y Grupo Concesionario del Oeste.
Resolución SLyA	144/02	04/12/02	Se dispone la instrumentación de la convocatoria al procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas de “readecuación” de los contratos planteadas por las empresas concesionarias de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires (Autopista Ezeiza Cañuelas, Autopistas del Sol, Coviare y Grupo Concesionario del Oeste). Entre las propuestas de “adecuación contractual” de las empresas figuran: incremento en las tarifas, introducción de nuevas modalidades de actualización tarifaria, postergación y/o reducción de los compromisos de inversión, otorgamiento de compensaciones no tarifarias y de subsidios estatales, y declaración de inaplicabilidad del impuesto a la ganancia mínima presunta.
Decreto	120	23/1/03	Se establece que el Poder Ejecutivo Nacional podrá, en forma transitoria y hasta tanto concluya el proceso de renegociación, disponer revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para los contratos.

IV. Reflexiones finales

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

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

De todas maneras, bajo este encuadre puede distinguirse una serie de similitudes y de divergencias en cuanto a las formas bajo las que se han ido desvirtuando, incluso, los objetivos planteados originalmente pero, a la vez, una clara unicidad: la sistemática priorización de determinados intereses privados por sobre los sociales, y de los llamados “equilibrios” –políticos y/o fiscales¹⁸¹– de corto plazo por sobre los de mediano y largo plazo.

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

Dentro de esa misma lógica se enmarca la estrategia delineada desde mediados de 1999 donde, nuevamente, lo único que se buscó mantener inalterada fue la preservación de los beneficios de privilegio de los concesionarios. Se trata, ahora, de responder a la presión de diversos sectores económicos frente a los crecientes costos del transporte (más precisamente, de los peajes). De allí la proliferación de decretos y resoluciones que derivó en una pronunciada reducción de las tarifas de peaje pero siempre compensada por nuevos y crecientes subsidios. Incluso, podría afirmarse que la revisión del sistema de financiamiento de la infraestructura vial continúa inscripta en ese mismo

¹⁸¹ En realidad, en el ámbito de los corredores viales, en la primera renegociación contractual ya se abandonó esa jerarquización de la problemática fiscal (mediante la supresión del canon y la incorporación de la figura de las “compensaciones indemnizatorias”).

sesgo: garantizar esa reducción de las tarifas de peaje de los corredores viales, a partir de la asignación privilegiada de los recursos provenientes de, ahora, la tasa impositiva extra al gasoil.

Por su parte, en el ámbito de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, que originalmente incorporaba una serie de condiciones menos permisivas (obligación de construcción de nuevos tramos, licitación nacional e internacional, menores imprecisiones relativas a incumplimientos y control regulatorio), las mismas se vieron crecientemente subordinadas frente a los resultados de opacas y sistemáticas renegociaciones.¹⁸² Tal el caso de, entre otros, la habilitación al cobro del peaje en tramos de autopistas existentes sin que se hubiesen realizado las inversiones comprometidas en los contratos iniciales (el financiamiento de las mismas devino de las tarifas cobradas a los usuarios de los tramos preexistentes); el incremento de las tarifas básicas que habían constituido, en su momento, la variable que definió la adjudicación de los accesos; la posibilidad de “explotación de servicios accesorios”, como el inmobiliario-comercial de los “terrenos remanentes de las expropiaciones” realizadas al momento de “liberar las trazas de los Accesos”; etc.

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

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

En suma, la transferencia a los usuarios del financiamiento del mantenimiento de las rutas nacionales (bajo el sistema “paga el que usa”), con la consiguiente privatización no sólo de la construcción y el mantenimiento vial, sino también de la administración de los fondos viales conllevó costos sociales y fiscales absolutamente desproporcionados frente a los magros resultados obtenidos, tanto en términos de la incorporación de nuevas rutas como, fundamentalmente, en términos del estado general de la red vial argentina en su conjunto.¹⁸³

El proceso de renegociación del conjunto de los contratos dispuesto por la Ley de Emergencia Económica N° 25.561 incorpora, en su desarrollo, el intento empresario por mantener o acrecentar sus privilegios desconociendo, en última instancia, la “letra” y el “espíritu” de la ley y, sin duda, la propia situación de emergencia por la que atraviesa el país. En ese sentido, tanto se trate de los concesionarios de los corredores viales nacionales como de los accesos a la Ciudad, sus propuestas de renegociación resultan por demás desmedidas y, en la generalidad de los casos, sin fundamentación alguna. En ese sentido, vale resaltar las elevadas por los concesionarios de los corredores nacionales que, entre otros, parecerían desconocer que sus respectivos contratos de concesión concluyen en octubre de 2003.¹⁸⁴

¹⁸² Ver, al respecto, Azpiazu, D.: “La infraestructura vial en Argentina: debilidades regulatorias y normativas en el contexto de la posprivatización” en Scelza Cavalcanti, B. (coord.), Peci, A., Azpiazu, D., Moraes Zouain, D., Djima Amouzou, K., Saravia, E. y Cassio Ignarra, J.: “Políticas regulatorias en el área de transportes: experiencia internacional”, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, julio 2002.

¹⁸³ Véase, al respecto, Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Asignaturas pendientes para una nueva administración de gobierno. La regulación de los servicios públicos”, en *Revista Realidad Económica*, N° 195, Buenos Aires, 2003.

¹⁸⁴ Véase, al respecto, Azpiazu, D.: *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires, 2003.

Bibliografía citada

- Abdala, M. y Spiller, P.: *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Temas, Buenos Aires, 1999.
- Arza, C. y González García, A.: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, Documento de Trabajo N° 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, (BID 802/OC-AR PID N°:PMT-SID0035), FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, febrero de 1998
- Arza, C., Azpiazu, D. y Pesce, J.: “Evolución de las tarifas de peaje en los corredores viales nacionales. Antecedentes normativos y consideraciones metodológicas”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, marzo 2002, mimeo.
- Auditoría General de la Nación: Documentos Técnicos, Informes de Auditoría y Resoluciones varias.
- Azpiazu, D. (comp.): *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires, 2002.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.: *Las renegociaciones de los contratos con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde. Crónica de una sumisión anunciada*, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2003 (en prensa).
- Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Asignaturas pendientes para una nueva administración de gobierno. La regulación de los servicios públicos”, en *Revista Realidad Económica*, N° 195, Buenos Aires, 2003.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Privatizaciones en la Argentina. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, en *Revista Realidad Económica*, N° 184, Buenos Aires, 2001.
- Azpiazu, D.: *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires, 2003.
- Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires, 1999.
- Azpiazu, D.: “La infraestructura vial en Argentina: debilidades regulatorias y normativas en el contexto de la posprivatización” en Scelza Cavalcanti, B. (coord.), Peci, A., Azpiazu, D., Moraes Zouain, D., Djima Amouzou, K., Saravia, E. y Cassio Ignarra, J.: *Políticas regulatorias en el área de transportes: experiencia internacional*, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, julio 2002.
- FIEL: “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 1999.
- Gerosi, L. y Lima, J.C.: “Ampliación de la red de Accesos a la Capital Federal. Un proceso conflictivo”, Programa de Transporte, Instituto de Geografía, UBA, Buenos Aires, 1995.
- Gerosi, L., Rima, J. C. y Yanes, L.: “El peaje en los caminos (o el camino hacia tasas de ganancia siderales)”, en *Revista Realidad Económica*, N° 98, Buenos Aires, 1991.
- Montes de Oca, L.: *Peajes: 2003-2018. Un negocio ilegal de 7000 millones de dólares*, Editorial A.M. Gráfica, Buenos Aires, 1997.
- Polo, C. “Servicio vial en Corredores con peaje. El valor económico del servicio vial y el ahorro para los usuarios”, Buenos Aires, febrero de 1999 (mimeo).
- Basualdo, E. M.: *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2000
- Schorr, M.: “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, en *Revista Realidad Económica*, N° 178, Buenos Aires, 2001.
- Secretaría de Obras Públicas de la Nación: “Beneficio del usuario en los corredores viales nacionales”, Buenos Aires, 1998.
- Sguiglia, E.: “El régimen de concesiones viales de la Argentina. Una evaluación crítica”, Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), Buenos Aires, 1998.
- Vispo, A.: *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Zambón H.: “El peaje en las rutas argentinas. El caso del corredor 29”, en *Revista Realidad Económica*, N° 194, 2003.

