

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CATALOGADO

TESIS DE MAESTRIA

**EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN LAS
OBRAS VIALES CONCESIONADAS**

**AUTORA: SERAFINOFF, VALERIA
DIRECTOR DE TESIS: LOPEZ, ANDREA**

OCTUBRE 2007

**BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito DR. ALFREDO L. PALACIOS**

Col. 1502/0153

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS DE MAESTRÍA:

**El rol regulador del Estado
en las obras viales concesionadas**

Dep. N. 210, 4132
SzR
Tesis M

AUTORA: Valeria Serafinoff

TUTORA: Andrea López

Octubre de 2007

A mis padres,

Agradecimientos

Quiero agradecer profundamente a todas las personas que me apoyaron brindándome sus enseñanzas, su tiempo, su paciencia. A aquellos que han sido un impulso para mi vida profesional; a quienes me presentaron desafíos y quienes se hicieron tiempo para ayudarme en la selección y orientación del tema. A aquellos con quienes compartí mis ideas, a los que fueron duros críticos pero también a quienes sólo asintieron con sus cabezas. A quienes leyeron mis informes y borradores. A aquellos con quienes aprendí a trabajar. A los funcionarios y académicos a quienes entrevisté y compartieron gentil y desinteresadamente sus experiencias e ideas conmigo. A quienes me alentaron en los momentos en que uno tiene ganas de dejar todo a un lado, pero también a aquellos que me dificultaron la tarea porque de ellos también se aprende y terminan transformando esta actividad en un desafío personal.

Han pasado muchos años, quizás demasiados, desde que comencé a escribir las primeras líneas de esta tesis. En esos convulsionados años he atravesado los momentos más tristes de mi vida pero también cambios importantes. La culminación misma de este trabajo, el que sin duda más me ha costado y el que un mayor esfuerzo personal implicó, es producto del apoyo de la gente que me acompañó, pero también es una muestra de que, a pesar de todo, pudimos seguir adelante.

Especialmente, quiero agradecer a Oscar Oszlak por darme la oportunidad de crecer y formarme a su lado. Por las largas charlas mantenidas, los proyectos, las corridas, su preocupación por mi estilo de redacción y, en este último tiempo, su paciencia. A Andrea López, le agradezco su aliento y orientación, así como las observaciones a los últimos borradores. Su apoyo ha sido fundamental en estas últimas etapas.

A pesar de que han transcurrido cinco años desde los primeros borradores de proyecto, no quiero dejar de agradecer a Catalina Wainerman. Su taller de tesis fue una experiencia maravillosa y sus comentarios resonaron en mi cabeza cada vez que me senté a escribir esta tesis, pero también cada vez que comienzo un nuevo desafío. En ella mi agradecimiento a todos los profesores que colaboraron en mi formación.

También quiero agradecer, aunque ya no tenemos un contacto cotidiano, a mis compañeros de la IX Promoción de la Maestría en Administración Pública; por el enorme enriquecimiento de cursar y convivir 2 años en un universo tan heterogéneo. Por las charlas en el bar, por las discusiones en clase, por las cadenas de mails, por el apoyo y consejo que me brindaron. En ese sentido, también agradezco a Cristina, Susana, Gabriela y Roxana; porque sin ellas la maestría perdería su mística.

A Diego Federico, responsable de uno de los cambios más grandes en mi vida, mi gran compañero en los caminos de la vida. A él, mi crítico más despiadado, le agradezco la paciencia para revisar cada uno de los capítulos de esta tesis y soportar las largas discusiones posteriores respecto de sus observaciones. Le agradezco también la presión que ejerció en ciertos momentos para evitar que este proyecto se cayera y el apoyo cuando era evidente que no podía continuar. Nuestra convivencia es un desafío constante pero también un rico proceso de aprendizaje, gracias por hacerlo tan interesante.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia por soportar estoicamente todo lo que este proyecto y mi vida estudiantil y académica implica en la rutina cotidiana. Respecto del agradecimiento a mis padres, a quienes dedico esta tesis, cualquier cuestión que quisiera resaltar resultaría insuficiente puesto que sin ellos nada hubiera sido posible. A ellos les agradezco el ejemplo de trabajo y dedicación que siempre nos dieron a mi hermano y a mí, su presencia permanente, su apoyo incondicional, su fe en nosotros y nuestras capacidades y el saber acompañar aún cuando no compartían/ comprendían nuestras decisiones.

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. El concepto de regulación: perspectivas teóricas y devenir histórico	13
1.1. Definiendo el concepto: la revisión de las distintas perspectivas teóricas.	
1.2. Los objetivos de la regulación: ¿Por qué regular?	
1.3. El objeto de la regulación en el contexto del Estado actual	
1.4. Modalidades de la regulación	
2. La especificidad de la regulación en las redes viales	32
2.1. Otras experiencias de concesión y regulación de redes viales	
2.2. La experiencia en América Latina y Europa	
3. La conformación del sector vial, un sector en continua crisis	52
3.1. Las instituciones de la política vial	
3.2. El Estado, los contratistas y la otra cara del "Estado benefactor"	
3.3. El sector de la construcción, características de un sector industrial con ciertas particularidades	
4. El proceso de privatizaciones y el surgimiento de una necesidad: los antecedentes de una transformación radical	74
4.1. La particular situación de las empresas públicas	
4.2. La definición de la cuestión socialmente problematizada y la necesidad de la reforma.	
4.3. Las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado	
4.4. La primera concesión de las redes viales	

4.5. Aspectos centrales de los contratos de concesión

4.6. La concesión de los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires

5. La concesión de las redes viales y la creación de un modelo de regulación

105

5.1. La primera renegociación de contratos: el comienzo de una sucesión de transformaciones de las ¿reglas de juego?

5.2. Segunda ronda de renegociaciones: la regla de la incertidumbre

5.3. La segunda renegociación: el Corredor 18 y su temprano acuerdo con el Estado

5.4. La intensificación del conflicto en el final del gobierno de Menem

5.5. El gobierno de De la Rúa: la continuación de la inestabilidad jurídica y los beneficios extraordinarios

5.6. El Estado subsidiador

5.7. Algunas notas finales sobre la concesiones durante el período 1990-2001

6. El fin de la convertibilidad y el impacto sobre los acuerdos con las privatizadas

151

6.1. Notas finales sobre la primera concesión de redes viales

6.2. El nuevo escenario: la relitación de los corredores viales

6.3. El Fondo Fiduciario

6.4. Continuidades y discontinuidades de dos modelos de concesión/regulación

7. La institucionalidad regulatoria	185
7.1. Distintos organismos ¿un mismo problema?	
7.2. El Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)	
7.3. Déficit de Capacidad Institucional	
7.4. La regulación de las concesiones viales desde la perspectiva de los agencias de accountability horizontal	
CONCLUSIÓN	240
BIBLIOGRAFÍA	251
1. ANEXOS	259
ANEXO I- Normativa Regulatoria	
ANEXO II- Tránsito vehicular UTEq	
ANEXO III- Subsidios para el sector agropecuario y el transporte (se tradujeron en rebajas de la tarifa de peajes)	
ANEXO IV- Sistemas de gestión de la Red Nacional de Caminos (en km.), valores actualizados al año 2002	
ANEXO V- Multas aplicadas, facturadas y suspendidas	
ANEXO VI- Organigrama del OCCOVI	
ANEXO VII- Distribución de responsabilidades entre las unidades organizativas	

INTRODUCCIÓN

En la década del '90 se produce en Argentina un proceso de reformas económicas que establece, como pieza fundamental, la transformación del rol estatal. Dichas reformas se expresaron, fundamentalmente, a través de la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir bienes y servicios, mediante la privatización/ concesión, descentralización, tercerización y desregulación de actividades económicas.

En este contexto, y dentro de la primera etapa privatizadora, se realizaron las concesiones de redes viales. La celeridad del proceso privatizador y la ausencia de una ley marco que regulara la transferencia y posterior prestación, convirtieron a la concesión de las rutas argentinas en uno de los procesos más cuestionados. Por ello, avanzar en el conocimiento de las características del sector y las constantes renegociaciones que enmarcaron las relaciones entre los principales actores, así como las relaciones sociales generadas en virtud de esta cuestión, puede convertirse en un elemento relevante para analizar la debilidad estatal, en términos de su capacidad de regular intereses contrapuestos. Otra particularidad del caso de estudio es que, en el período analizado, no se desarrolla un único modelo de concesión sino que, a partir de 2003, se produce una nueva concesión con características distintivas. Este segundo proceso de concesiones, iniciado en una etapa de aparente revalorización del Estado, permite profundizar sobre el efecto de los aspectos más estructurales del caso.

El objetivo general del presente trabajo es estudiar las características de la regulación de redes viales concesionadas en Argentina durante el período comprendido entre los años 1989-2006, considerando dos modelos de regulación de concesiones viales¹: el primero, iniciado en 1989, y el segundo en 2003, luego

¹ Se hace referencia a dos modelos de concesiones viales pues, como se señaló anteriormente, en el período estudiado se finaliza con la primera de las concesiones realizadas y se realiza un nuevo llamado a licitación de rutas nacionales. Las reglas de juego sobre las que se organiza este segundo proceso de concesiones difieren del anterior. Las particularidades de estos modelos son un aspecto central del desarrollo de esta tesis, motivo por el cual serán analizados detalladamente en los próximos capítulos.

del momento de la crisis y en la primera etapa de un gobierno que planteaba, al menos discursivamente, la necesidad de revisar el proceso de reformas del estado de la década del '90.

A partir de la identificación de estos dos modelos, es posible introducir cierta lógica comparativa que permita poner a prueba una serie de supuestos iniciales. Aún con variaciones en los “nombres propios”, los actores en ambos modelos fueron los mismos: a) el *Estado nacional*, aunque con gobiernos que plantean distintos tipos de interacción público-privada; b) los *concesionarios*, fundamentalmente, los empresarios de la construcción, aunque las empresas que resultaron beneficiadas con las concesiones de 2003 puedan ser distintas en algunos casos y c) los usuarios de las rutas concesionadas, los más relevantes, empresas de transporte (de cargas y pasajeros) y el sector agrícola- ganadero. No obstante, se encuentran ciertas variaciones respecto del contexto en el que se implementaron las privatizaciones (v.g. visión generalizada sobre el rol del estado, la desregulación y privatización; experiencia en el sector; definición de la crisis económica e institucional; orientación del gobierno)² y las características y rol desempeñado por el organismo responsable de controlar el sector (v.g. autonomía institucional, liderazgo institucional, participación en la ejecución de obras, recursos).

En función de esto, los objetivos específicos resultan:

- Indagar sobre las funciones que el Estado asume y aquellas que delega en materia de redes viales, identificando las diferencias y continuidades que se presentan entre los dos modelos de concesiones viales
- Estudiar, en las dos etapas, la relación entre los distintos actores involucrados en la problematización de la cuestión de la regulación de redes viales concesionadas y las continuidades y discontinuidades que presenta esa interacción en los dos modelos de concesiones existentes.

² También hay aspectos comunes en el contexto (v.g. características de liderazgo, partido de gobierno, nivel de incertidumbre).

- Identificar los déficit de capacidad institucional de la red de agencias responsables de la regulación de las concesiones viales, tomando en consideración las distintas etapas en las que se organizó el control³, aún dentro del mismo modelo de regulación.

El diseño metodológico es de naturaleza descriptiva, mientras que el diseño temporal es diacrónico. El abordaje adoptado es una triangulación cuali-cuantitativa. Para la revisión de las primeras etapas del modelo procesal de análisis de políticas públicas primó un diseño cualitativo, mientras que al momento de evaluar la política de concesiones y la efectividad regulatoria del Estado se privilegió un enfoque más cuantitativo. Con la caracterización del sistema de regulación en concesiones viales, podremos observar hacia dónde deben apuntar las políticas que actúen, reformulando el sistema de control del sector, así como la política general de regulación, intentando saldar las cuestiones que dificultaron la consecución de los objetivos inicialmente formulados. De esta forma, averiguaremos qué cambios deberían producirse, a fin de alcanzar la óptima participación del Estado como regulador de bienes de interés general, evitando el desaliento de inversiones, pero garantizando un servicio de calidad a una tarifa razonable y acorde al servicio brindado.

La perspectiva adoptada es la del análisis de políticas públicas. Por tal motivo, la política de la regulación estatal sobre el sector de las redes viales se estudia tomando en consideración, entre otros, aquellas cuestiones que intenta resolver, las condiciones de surgimiento de la cuestión y las políticas adoptadas por actores sociales "privados". Es decir, el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Así, siguiendo el protomodelo propuesto por Oszlak y O'Donnell (1976), se trabaja sobre "las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores

³ Tal como se analizará en secciones posteriores del presente trabajo, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, el control sobre la concesión de redes viales no respondió siempre a un mismo esquema organizativo. Así, se sucedieron distintas agencias con responsabilidad de control y fiscalización las cuales convivieron con otras instituciones que tenían atribuciones en la materia (de hecho más que formalmente asignadas). Finalmente, también hace al reconocimiento de distintas etapas de control la constante modificación de reglas de juego a través de las renegociaciones.

sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización/desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución, constituyen a nuestro entender el tema propio de estudio de políticas estatales”.

A lo largo del trabajo se irán presentando una serie de proposiciones generales surgidas del análisis de los hechos relevados y de la identificación de aspectos sistemáticos y no sistemáticos, las cuales serán retomadas en la conclusión. Sin embargo, hay tres presunciones básicas de las que se parte:

- La concesión y/o privatización de bienes o servicios públicos no puede significar el abandono de las responsabilidades por parte del Estado, por lo que deben realizarse en un marco regulado. El proceso no es meramente técnico y expresa niveles de conflictividad entre distintos actores sociales. Por tal motivo, en los países donde el Estado históricamente ha sido considerado como un actor débil frente a los intereses privados, se requiere necesariamente de un fortalecimiento de las instituciones.
- La efectividad del programa de concesiones se asocia directamente con las características del proceso privatizador pues, si inicialmente no se han tomado ciertas previsiones, entre otras, tener un conocimiento acabado de lo que se concede; garantizar la competencia y transparencia del proceso privatizador; establecer claras y sencillas reglas de juego, la incertidumbre de los actores aumenta y con ello su interés por maximizar sus beneficios individuales en el corto plazo.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales del organismo de contralor es insuficiente para revertir las características de un modelo de regulación que beneficia a un grupo de actores, donde la incertidumbre e inestabilidad normativa actúan reforzando dicha preferencia.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: en el *primer capítulo* se desarrolla el marco conceptual, asociado con la discusión teórica sobre los

modelos de regulación, y se retoman los principales conceptos vinculados con los objetivos y características de la regulación. En tanto, en el *segundo capítulo* se trabaja sobre las particularidades de la discusión teórica respecto al sector estudiado y se analizan algunas experiencias internacionales que se retomarán, a modo de contraste en el desarrollo posterior. El *tercer capítulo* se refiere a la conformación de las redes viales y los antecedentes de crisis constantes por las que ha atravesado el sector. Asimismo, se analizan los antecedentes normativos y se presenta a los principales actores que se interrelacionan en el sector. El *capítulo cuatro* analiza los aspectos que dieron origen al surgimiento de la cuestión en la agenda pública y el contexto en el cual se realiza la primera concesión de rutas. Dicho capítulo está orientado a profundizar sobre las dimensiones más generales del fenómeno de las privatizaciones y es, al final del mismo, donde se analizan las características del proceso de licitación de las rutas nacionales. El *capítulo cinco* se concentra en caracterizar los conflictos y la puja de intereses entre los distintos actores del sector. El foco del capítulo está puesto en las constantes modificaciones y los efectos de las mismas sobre las relaciones entre concesionarios y el Estado y entre los concesionarios y los usuarios de los caminos. Es decir, se establecen los lineamientos que definen las características salientes de un modelo regulatorio caracterizado por la alta inestabilidad y su funcionalidad a ciertos intereses⁴. El *siguiente capítulo*, sigue la misma perspectiva de análisis pero para profundizar en la situación post-convertibilidad. En este capítulo se analiza, entonces, el fin del primer modelo de concesiones y las características que adopta el modelo instaurado con las concesiones realizadas en 2003. Se analizan con una lógica comparativa ambos modelos. En el *capítulo siete* se hace foco en los déficit de capacidad institucional del organismo de control con el fin de analizar el impacto que tiene el diseño de las instituciones de regulación y control sobre los resultados de la concesión de redes viales y privilegiando el análisis de si las causas del desequilibrio en las relaciones entre los actores del sector se asocia con la dinámica de funcionamiento de los organismos de control. Por su parte, el *capítulo ocho* avanza sobre aspectos más

⁴ Agradezco a Martín Schorr sus comentarios respecto a este tema.

estructurales, ya que profundiza en la relación que históricamente ha construido con el estado uno de los principales actores del sector, los empresarios de la construcción (quienes conformaron en su mayoría los consorcios para la prestación del servicio). Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones surgidas a partir de los temas estudiados, aún cuando al término de cada uno de los capítulos se presentan una serie de notas a modo de reflexiones preliminares.

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE REGULACIÓN: PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y DEVENIR HISTÓRICO

El presente capítulo tiene por objetivo analizar distintas perspectivas teóricas para el estudio de la regulación. Se abordan los principales hitos del debate desarrollado y se clasifican distintos enfoques teóricos en términos de los abordajes sustentados en el concepto de bienestar y otros, más reduccionistas, de fallas de mercado. En virtud de estos enfoques se revisan aspectos relativos a las funciones del estado como regulador, los objetivos de la regulación, su objeto y las distintas modalidades que pueden encontrarse.⁵

Tal como señala Martín (1996) la regulación pública no es un tema nuevo ya que la existencia misma del estado conlleva alguna modalidad de regulación. Sin embargo, las características del proceso de regulación se fueron modificando según se transformó la dinámica social y política, que actuó definiendo y redefiniendo las funciones del Estado, sus fronteras y su relación con la sociedad (Torre y Gerchunoff, 1988; Oszlak, 1997).

Inicialmente, el Estado tenía la responsabilidad de proveer bienes públicos puros: la seguridad, la defensa exterior y la justicia. Es decir, debía adquirir los atributos de estatidad. La regulación se definía en términos no económicos, a partir de la reglamentación y el establecimiento de normas. En tal sentido, se consideraba la regulación como la capacidad del Estado de garantizar la seguridad de los individuos manteniendo el monopolio de la coerción física. En esa etapa, la regulación no era considerada en términos económicos pues la idea predominante era que el libre mercado maximizaba la satisfacción de productores y consumidores.

⁵ Este capítulo, aborda la temática desde una perspectiva más general, que no considera las particularidades del sector estudiado. Dichas particularidades serán abordadas específicamente en el siguiente capítulo.

A partir de la crisis económica del '30 y en la inmediata postguerra, los Estados se convirtieron en garantes de la acumulación del capital, del nivel de actividad y el empleo, en términos más generales, en motores del desarrollo, conformándose una economía marcadamente dependiente del sector público (Torre y Gerchunoff, 1988). La Gran Depresión del '30 y la Segunda postguerra generaron las condiciones para que la intervención del Estado se fuera ampliando.⁶ Frente a una economía desarticulada por la crisis del '30 y ante las demandas sociales que surgían desde diversos ámbitos, el Estado asumió directamente la responsabilidad de la creación de nuevas fuentes de producción, empleo y riqueza (Muñoz, 1993: 21), adquiriendo rasgos empresariales. Con el Estado intervencionista, que como señalan Majone y la Spina (1993) intentaba combinar y alcanzar los objetivos del crecimiento económico, la ocupación plena y la potencialización de los derechos de la ciudadanía, se fueron expandiendo el aparato administrativo y las políticas públicas.

En tal contexto, la regulación adoptó una naturaleza diferente a la inicialmente descrita. Se crearon organismos con el fin de intervenir en los mercados garantizar un precio sostén, establecer controles e intervenir en la circulación de bienes y servicios.⁷ Esta extensión del concepto de regulación se fundamenta en que, a principios de este período (luego de la crisis del '29 y en la inmediata posguerra) la ciudadanía veía en la nacionalización⁸ e intervención estatal un

⁶ En América Latina, el proceso de modernización e industrialización vino acompañado por una creciente demanda de gasto público social. El efecto redistributivo cumplía, entonces, una doble función: en parte, "se proyectó como una estrategia redistributiva de asistencia a los estratos marginales que no podían ser incorporados al empleo moderno" (Torre y Gerchunoff, 1988) y, en parte, con la intención de generar un mercado interno que permitiera avanzar en el proceso de industrialización horizontal fortaleciendo las capacidades de la demanda (O'Donnell, 1972).

⁷ Desde una perspectiva crítica a las regulaciones realizadas por los Estados latinoamericanos en este período, Balassa (1986: 130, citado en Williamson, 1991) identifica a las mismas con el control sobre las empresas y sus nuevas inversiones, las restricciones a la inversión extranjera, el control de precios, las barreras a la importación, los créditos regionales, las altas tasas impositivas a los holdings combinadas con mecanismos de reducción de impuestos, así como límites a los despidos de empleados.

⁸ El supuesto generalizado planteaba que "el paso de la propiedad privada a la pública habría eliminado el motivo de ganancia, permitiendo así que los órganos directivos de la empresa actuaran en interés general" (Majone y la Spina, 1993: 203). Las razones que más habitualmente justifican la elección de esta alternativa era la seguridad pública, la igualdad, la defensa de los trabajadores (Francis, 1993). Ver también Gerchunoff y Canovas (1995).

instrumento para la salida de la crisis. Sin embargo, no tardaría en modificarse la dinámica social y comenzarían a cuestionarse las características de la prestación y el exceso de las regulaciones estatales⁹.

Hacia fines del siglo XX, el Estado deja de ser empresario y cambia su modo de actuar pero no por ello pierde su rol protagónico (Muñoz, 1993). Con el Estado liberal dejaron de ocupar un lugar central el principio del pleno empleo y las constantes intervenciones estatales equilibradoras en los mercados. El retiro del Estado como productor de bienes y servicios básicos debe ir acompañado por el reforzamiento de su rol fiscalizador y regulador debido a que ciertos servicios son provistos por empresas monopólicas.¹⁰ Por tratarse de servicios públicos y, en tanto tales, su finalidad es "la satisfacción de una necesidad de interés general" (Chevalier, 1987)¹¹, podemos afirmar junto con Groisman¹² que "su realización constituye una función del Estado, y este tiene la obligación de realizarla, sea de modo directo o concediéndola a personas privadas, bajo un régimen especial que asegure la prestación en forma regular, uniforme, general y continua". Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar la provisión de los servicios públicos, motivo por el cual cuando el Estado se desprende de la función de producir y brindar estos servicios, debe actuar como último garante.

El proceso de reformas económicas de finales del siglo XX llevó a definir el concepto de regulación en un sentido diferente al que tenía cuando predominaban las ideas keynesianas, pues la transformación del sistema económico repercute sobre la estrategia estatal frente a los monopolios. Así, mientras con el *Estado keynesiano* primaba: a) la estatización de las empresas prestadoras y/o b) el

⁹ "La producción normativa del Estado social e intervencionista, en particular, fue vista como sobreabundante cuantitativamente hablando, exageradamente compleja, no orgánica, tecnicista, minuciosa, rígida" (Majone y la Spina, 1993: 199).

¹⁰ Por las características de los bienes suministrados y los altos costos de ingreso al mercado, los mismos se constituyen como "monopolios naturales". Son definidos de esta forma ya que el costo medio total de una empresa individual se reduce a un nivel tal que ella sola puede producir la cantidad total vendida a un costo medio inferior al de dos o mas empresas. Es un factor determinante de esta situación el alto costo de ingreso (por lo que resulta más eficiente que un único actor brinde el servicio).

¹¹ Citado en López y Felder, 1997: 6

¹² Citado en López y Felder, 1997: 7

establecimiento de empresas estatales para proveer bienes y servicios, en la cantidad y al precio que el 'público político' demandaba, con la modificación de los valores que regían el modo de organización económica, y en el *Estado neoliberal*, las estrategias estatales más relevantes son: a) recrear un mercado competitivo rompiendo los monopolios existentes, mediante la venta de empresas públicas o facilitando la entrada de nuevas empresas al mercado a través de subsidios o cambios en las reglas de participación en el mercado (las políticas antitrust que prevalecen en Estados Unidos), o bien, b) aceptar la existencia del monopolio privado y regularlo acorde a los valores públicos (a través del establecimiento de límites a lo que las empresas pueden hacer en cada sector en particular) (Majone y la Spina, 1993; Francis, 1993).

Con la expansión de los principios de liberalización de la economía, se plantea como principio rector la desregulación¹³ -definida por Williamson (1990) como una forma de promover la competencia-, comienzan a desarmarse las tramas reguladoras construidas en la expansión del Estado¹⁴ y se introducen herramientas legales para favorecer la libre competencia. La desregulación puede definirse como una supresión parcial de las normas existentes porque se las consideraba "[...], según el caso, inútiles, opresivas, ineficaces o [...] mal redactadas y producían [...] efectos indeseables" (Majone y la Spina, 1993: 211). En este sentido, Amato (1985)¹⁵ sostiene que la desregulación comprende cosas distintas entre sí: a) menos reglas, por lo tanto, la supresión de normas vigentes; b) otras normas más simples y eficaces, y c) reglas adoptadas no por el parlamento sino por el gobierno al que se le haya dado el poder de regular.

En este contexto, ^{es} que el rol del Estado regulador se vuelve central. La regulación aparece como una de las principales problemáticas en la agenda estatal, aún cuando uno de los principios que orientan la reforma, la desregulación, parece a

¹³ Constituye uno de los 10 instrumentos del Consenso de Washington.

¹⁴ En Argentina, la principal expresión de este proceso es el Decr. 2284/ 91 que se configura como el marco general de la desregulación de los mercados. A través de este se busca bajar los altos grados de burocratización, asociados por esos días con la ineficiencia estatal.

¹⁵ Citado por Majone y la Spina, 1993: 211

priori contraponerse¹⁶. Sin embargo, la privatización y la modificación de los modelos de gestión pública configuran una realidad, donde la “doble dimensión desregulación y re- regulación” puede ser decisiva para la eficiencia y equidad (ILPES, 1996).

Definiendo el concepto: la revisión de las distintas perspectivas teóricas.

Ariño Ortiz (1995) señala que la privatización y la regulación no son un acto, sino un proceso y, por lo tanto, si la privatización no es acompañada de una regulación continuada, constituye un proceso inacabado. Es decir, privatización y regulación serían dos caras de una misma moneda y, aún en los países donde el Estado históricamente ha sido considerado como un actor débil frente a los intereses privados, la privatización de bienes o servicios públicos no puede implicar el abandono de las responsabilidades por parte del estado.

Pero, ¿Cómo definimos la regulación? Siguiendo a Majone y la Spina (1993) decimos que en el desempeño de actividades reguladoras, el Estado escoge y pondera bienes e intereses para que sean objetos de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña marcos regulatorios, dota de capacidad de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consorcios. El Estado regulador evalúa la eficacia de sus propias medidas y previene los efectos indeseables de las mismas sobre otras esferas, es decir, no se constituye como una alternativa a la libre iniciativa, a la autorregulación o a la gestión pública. Por el contrario, la regulación se plantea como una condición indispensable para el desarrollo de

¹⁶ El ILPES (1996: 31) señala que las acciones del gobierno podrían clasificarse en tres modalidades diferentes: una primera modalidad, “*intervención*, en la cual el Estado protege al mercado nacional mediante restricciones a la competencia, el control de precios y la concentración de la propiedad y de la gestión directa de numerosas actividades productivas y de servicios”, modalidad de intervención que primó luego de la década del '30, vinculada a las características del Estado keynesiano. En segunda instancia, “*desregulación*, que enfatiza la eliminación de los controles y restricciones al comercio y a la actividad productiva, unidos a la reforma del aparato empresarial del Estado”. La desregulación se vincula con la eliminación de los instrumentos keynesianos y puede darse en forma paralela, sin excluir ni contradecir la tercera modalidad identificada en el citado trabajo que es la “*regulación*, según la cual el Estado define las reglas de juego generales, fiscaliza su cumplimiento y deja al mercado y al sector privado las decisiones propiamente productivas”

dicha iniciativa en el respeto por el interés público¹⁷. En un intento por categorizar distintas caracterizaciones del concepto de regulación, estos autores establecen que la regulación propiamente dicha considera, además del control prolongado y enfocado sobre una actividad socialmente útil, instrumentos tales como el marco regulatorio, las técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación y la política judicial. En este mismo sentido, Selznick (1985) entiende a la regulación como un control prolongado y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye una importancia social. Por su parte, Lahera (1997) señala que la regulación es un ejercicio normativo ejercido por el sector público respecto de una actividad productiva, normalmente privada, en caso de falla de mercado o por razones sociales. Stark (2001), considera central en la definición del proceso regulatorio, la capacidad del Estado de orientar conductas, no sólo a través de normas sino también de prácticas, en tanto, sostiene que el término alude a un conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria o servicio público o privado con el objeto de: a) minimizar costos de transacción asociados a factores institucionales, y b) perfeccionar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social.

Desde una perspectiva más reduccionista, la regulación es vista como una función del Estado para intervenir frente a las limitaciones del mercado. Para los autores que conceptualizan la regulación desde esta perspectiva, los interrogantes más importantes son: ¿Cómo actúan los intereses privados en las actividades públicas?, ¿Cuáles son las características del mercado?, ¿Cuáles son las capacidades del Estado para modificar las condiciones de mercado y/o actuar recortando los niveles de incertidumbre? La regulación, entonces, se justifica en la necesidad de recrear las condiciones de mercado. Por lo tanto, se orienta a simular al mercado. FIEL (1999) restringe la problemática a la regulación de servicios públicos provistos por empresas privadas. De forma que la regulación se

¹⁷ Ahmed Galal del Área Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial señala que "sin reglas, habrá un sector privado pero no el sector privado adecuado" agregando que "este es un sector privado que no toma riesgos" (O' Sullivan, 1999)

presenta como un instrumento para resolver o atenuar las fallas que caracterizan a los monopolios naturales, permitiendo la maximización de los consumidores intertemporalmente¹⁸. En el mismo sentido, Francis (1993) plantea que la regulación se produce cuando el Estado limita la actividad privada a fin de promover el interés público, es decir, con fines públicos el Estado interviene en la esfera privada¹⁹. Para este autor la regulación está fuertemente asociada con las llamadas "fallas del mercado"²⁰, idéntica perspectiva adopta Burton (1997)²¹, quien sostiene que la regulación se transforma en una clase de competencia sustitutiva y lleva al tipo de eficiencia económica que se puede encontrar en los mercados competitivos. Así, el marco regulatorio debe actuar como elemento ordenador y propulsor de los mercados a partir del reconocimiento de la existencia de intereses a menudo divergentes y no como un factor de control que restringe las operaciones de los mercados (ILPES, 1996)²².

¹⁸ Esta definición parece recortar la acción reguladora a un control sobre actores privados en un contexto monopolístico, dejando por fuera la regulación de empresas del Estado prestadoras de servicios y a los mercados oligopólicos o con gran impacto sobre el interés público. Desde esta perspectiva, podría decirse que el Estado perdería la capacidad de actuar como regulador de la prestación de los servicios postales a partir de que se rescindió el contrato de Correo Argentino, en noviembre de 2003, y tomó la responsabilidad de prestar el servicio. La regulación estatal tampoco tendría justificativo en sectores como la generación eléctrica o la telefonía móvil, donde no existe monopolio natural pero sí un fuerte interés social.

¹⁹ Francis (1993) indica que son tres las perspectivas de análisis teórico de la regulación más aceptadas:

a) *teoría del interés público/ análisis legal*, asume que el Estado -actuando en beneficio del interés público- establece un marco legal para alcanzar una serie de objetivos regulatorios. Así, el Estado transfiere las preferencias públicas en un marco regulatorio. El problema de esta perspectiva aparece cuando varios grupos intervienen en la implementación de la legislación regulatoria;

b) la *teoría de los grupos de interés*, la regulación es vista como el resultado de la interacción entre grupos y entre estos y el Estado. Los grupos son un recurso para las iniciativas regulatorias y los resultados de la regulación dependen de la relación entre los grupos dominantes y el Estado, o bien, de los compromisos entre grupos. Desde esta perspectiva el problema aparecería porque en el transcurso del tiempo, la agencia regulatoria pierde capacidad para imponerse. Finalmente,

c) los *modelos de elección pública (public choice)*, donde el foco deja de ser el Estado o los grupos de interés para concentrarse en el individuo. La teoría se fundamenta en una serie de postulados fundados en la microeconomía y en la maximización de los intereses individuales. Estos autores ven en la regulación la forma en que los individuos buscan asegurarse ingresos a los que de otra forma no accederían. Por lo tanto, los objetivos de la regulación deberían lograr circunscribir al conjunto de los intereses individuales.

²⁰ Siguiendo a Parker (1999) podríamos definirlos, someramente, como aquellas situaciones en las cuales el mercado falla en producir bienes y servicios a precios apropiados.

²¹ Citado por Parker (1999: 2)

²² En la modalidad de regulación, el Estado debería actuar definiendo reglas de juego generales, fiscalizando su cumplimiento y dejando al mercado y al sector privado las decisiones propiamente productivas.

Desde la perspectiva de las fallas del mercado, Solanes (1999) introduce la relevancia de contextualizar el concepto de regulación al momento de definirlo, en tanto, señala que no se trata de un vocablo unívoco, pero que tiene una acepción común vinculada con el "control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública" (Solanes, 1999: 7). La intervención regulatoria se justificaría, entonces, en virtud del interés público, el cual varía de acuerdo con el tiempo, el lugar y los valores sociales. Por lo que para este autor, es muy complejo tratar de definir y clasificar, a priori, los distintos casos en que la regulación se justifica.

Resumiendo los principios de esta segunda perspectiva, podríamos citar a Spiller (1998: 8) quien define que "el principal objetivo de la regulación es garantizar una óptima inversión, calidad y, en el largo plazo, bajos precios. Es decir, otorgar credibilidad a la inversión en el sector", mientras Abdala (1998) -retomando un trabajo de Spiller y Levy- sostiene que se puede mirar la regulación como un problema de diseño con dos componentes principales: a) las reglas de conducta de la regulación; los mecanismos que una sociedad utiliza para contener los intentos discrecionales de los reguladores y para resolver conflictos entre reguladores y regulados; b) los incentivos de regulación; que comprenden las normas específicas referidas al sistema de precios, subsidios, políticas de competencia y entrada al mercado, reglas de interconexión, etc.

Los objetivos de la regulación: ¿Por qué regular?

Según la revisión realizada en la sección anterior, la respuesta a la pregunta *¿por qué regular?* se respondería en forma diferente según la perspectiva de análisis adoptada: a) fallas del mercado; b) definición más amplia del interés público.

Desde la perspectiva más reduccionista, asociada con las fallas de mercado, el Estado debería regular con el objetivo de²³:

- Reducir los riesgos de incertidumbre, para evitar la “selección adversa que impide obtener asignaciones eficientes debido a que los agentes económicos intentan aprovechar las diferencias de información para maximizar beneficios” (Pando, s/f: 2)²⁴.
- Garantizar la vigencia de reglas generales y homogéneas para todas las empresas prestadoras.
- Reducir las externalidades negativas que pudieran aparecer.
- Estimular la innovación y la inversión, garantizando un ambiente para el crecimiento y desarrollo del servicio. En este sentido, busca incrementar la eficiencia e innovación, introduciendo de esta forma el elemento dinámico.
- Garantizar las condiciones técnicas para una operación efectiva del servicio
- Reducir las barreras de ingreso de la competencia.
- Fortalecer y extender el mercado, estableciendo algunas reglas de juego para el intercambio e introducir modificaciones en la configuración de los mercados. En tal sentido, aparecen “las políticas de defensa de la competencia que son más una solución de mercado que una intervención regulatoria del mercado” (Francis, 1993: 22) y podrían llevarse adelante políticas de reducción de precios, mejora de la

²³ Los objetivos de la regulación listados se establecieron siguiendo a autores como Francis (1993), Rees y Vickers (1995), Davis y Flanders (1995), Abdala (1996), Spiller (1998), Parker (1999), Gameiro de Moura (2002), Oszlak (2004) y Pando (s/f).

²⁴ Vickers y Yarrow (1995) plantean que la asimetría de información entre el Estado (regulador) y la empresa prestadora del servicio es un tema crucial porque el primero sólo puede fijar su política en lo que conoce. Estos autores plantean que “si una agencia regulatoria tuviera tanto conocimiento, como tienen las empresas reguladas, sobre las características de la industria y su comportamiento, podría hacer que estas simplemente implementen el plan diseñado por el regulador” (Vickers y Yarrow, 1995: 91 ss). Dicho plan, debería garantizar el óptimo social.

eficiencia, aumento de la producción a niveles competitivos (Parker, 1999).

Desde la perspectiva de las fallas de mercado, podríamos resumir los objetivos de la regulación, siguiendo a Davis y Flanders (1995) quienes señalan que la tendencia indica que los reguladores han tenido dos objetivos: prevenir el abuso del monopolio²⁵ y promover la competencia, dando lugar a un dilema entre *regulación pesada* (though regulation), que es menos atractiva para el ingreso de nuevos oferentes al mercado y la *regulación liviana* (light regulation), que disminuye las regulaciones, permitiendo una mayor explotación del poder del monopolio. Tal como se señaló anteriormente, desde este punto de vista, el Estado sólo adopta el rol de regulador cuando el mercado no es un óptimo asignador de recursos. Para estos autores, las dos tareas regulatorias consisten en regular: a) los beneficios que son crecientes por las ventajas competitivas (a fin de evitar las ganancias extraordinarias); b) los mecanismos de rent-seeking. En otras palabras, dejar que "la competencia florezca cuando es posible y fijar límites a los beneficios cuando la misma no es posible" (Davis y Flanders, 1995: 57).

Desde la segunda de las perspectivas consideradas, que adopta una visión del interés público de la regulación más inclusiva²⁶, además de las cuestiones antes consideradas, el Estado debería, a través de las regulaciones, tener capacidad para²⁷:

²⁵ Rees y Vickers (1995) profundizan la cuestión de la protección contra el monopolio indicando que esta tiene dos aspectos: uno es el *distributivo* (relacionado con los niveles de ganancia monopólicas), el otro es la *eficiencia del monopolio* (la característica del mercado propende a convertirlo en ineficiente).

²⁶ Pando (s/f: 4) resume esta perspectiva señalando que en la misma se considera a la regulación como "un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios". Entonces, las políticas de regulación terminan constituyendo "un tipo de intervención estatal que restringe, influye o condiciona las actividades de las empresas y las obligan a que actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera" (Pando, s/f: 5). Vickers y Yarrow (1995) las denominan como teorías del interés público e indican que para éstas el propósito de la regulación es el incremento del bienestar económico a través de la eficiencia en el uso de los recursos.

²⁷ Siguiendo fundamentalmente a autores como Majone y la Spina (1993), Francis (1993), Martín (1996), Stark (2001), Oszlak (2004), Pando (s/f).

- Garantizar y promover el acceso al servicio (universalidad) de todas las áreas geográficas y sectores sociales.
- Gerenciar los recursos comunes de manera efectiva, eficiente y equitativa.
- Garantizar la estabilidad y la continuidad de las reglas de juego, garantizando la seguridad jurídica.
- Crear condiciones para la generación de riqueza.
- Garantizar la igualdad, de forma que las tarifas no sean excesivas ni discriminatorias para diferentes usuarios.
- Asegurar el orden y la armonía social.
- Mantener vigentes valores no comerciales, como por ejemplo, la diversidad, la inclusión, la comunicación.
- Proteger los intereses y bienes de los ciudadanos.

La regulación estatal, tal como la entenderemos, apunta a mejorar el bienestar social, refiriéndose, por lo tanto, a actividades socialmente útiles que deben ser controladas pero paralelamente estimuladas. Se considera que definir este proceso a partir de la generación de condiciones de competitividad no es suficiente ya que el fin último de la regulación consiste en mejorar el bienestar social. En coincidencia con Majone y la Spina (1993), se señala que privilegiando esta función el Estado prioriza el establecimiento de reglas y no la ejecución directa o la creación ex novo de esferas de actividad. En virtud de ello, podremos considerar que, según las razones que justifiquen su origen, la regulación puede ser: a) **económica**, tiene como objetivo principal promover la competencia y sus objetivos son prevenir el poder monopolista, aprobar precios, controlar el ingreso de nuevos competidores y b) **social**, tiende a corregir externalidades negativas de la actividad, se propone la defensa de valores no comerciales, la reprobación moral de alguna actividad y la redistribución de la riqueza (Majone y la Spina, 1993; Francis, 1993; Lahera, 1994; López, 1998). Esta diferenciación no implica

que la regulación de tipo económica y la social sean fenómenos contrapuestos y excluyentes, por el contrario, se avala la concepción que considera a estos tipos como procesos complementarios.

En este trabajo se utiliza el concepto de regulación para designar una “dinámica más abarcativa que considera las distintas vías, institucionales y normativas, de regulación y control de la actividad privada en los servicios públicos, más las decisiones políticas y jurídicas por medio de las cuales el Estado vela por el interés público en la provisión de esos servicios esenciales” (siguiendo la definición de *control* planteada por García Delgado (2001:3). Siguiendo a Oszlak (2004) diremos, para resumir, que la regulación es:

- una función indelegablemente estatal, ejercida principalmente sobre actividades privadas (aunque, a veces, también públicas).
- en la que está involucrado un interés social.
- orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades, para preservar ese interés social.
- amparándose para ello en una normativa que da fuerza ejecutiva y legitima a la intervención estatal, haciendo posible, en caso de incumplimiento, la aplicación de sanciones.

La definición de qué se entenderá por regulación, directamente vinculada con la cuestión de ¿Por qué regular?, es relevante puesto que condiciona la respuesta a las preguntas ¿Qué regular? y ¿Cómo regular? preguntas básicas que trataremos de responder a lo largo del presente trabajo.

El objeto de la regulación en el contexto del Estado actual

La pregunta que guiará esta sección es ¿Qué regular?, ya que en la definición del objeto de la regulación avanzamos sobre la argumentación de las causas por las cuales este proceso puede darse en forma paralela a la desregulación. Ahora,

consideraremos la identificación del objeto de la regulación (función de regulación), identificando los procesos susceptibles de ser regulados, las orientaciones y los límites establecidos (Oszlak, 2004). A pesar de los distintos enfoques sobre regulación, podemos establecer que la respuesta a dicha respuesta general surge de la combinación de los siguientes elementos²⁸:

- La concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio
- La revocatoria y suspensión de las habilitaciones administrativas y concesiones
- La fijación de precios y tarifas y su revisión periódica
- La propuestas de normativa legal para organizar la prestación de los servicios públicos
- La administración de la legislación aprobada
- La supervisión del cumplimiento de las leyes y normas
- El procesamiento de las denuncias y reclamos de los ciudadanos
- La atención a los reclamos y controversias suscitados entre las empresas y entre estas y los usuarios
- La defensa de los derechos de los usuarios
- El establecimiento de los estándares técnicos y operacionales y la supervisión del cumplimiento de los estándares fijados para los operadores y sus operaciones, considerando inclusive los estándares de calidad y el monitoreo de la calidad del servicio.
- El estudio, proposición y control de cumplimiento de normas técnicas sobre diseño, construcción y explotación

²⁸ Se identificaron a partir de la revisión de los marcos regulatorios de distintos servicios públicos privatizados y siguiendo, principalmente, a Martín (1996); Stark (2001) y Oszlak (2004).

- La revisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las empresas, especialmente los planes de inversión
- La determinación de los requisitos técnicos, financieros y administrativos de interconexión de redes, líneas de transmisión o gasoducto.
- La inspección y fiscalización de las instalaciones, la operación y prestación de los servicios
- La revisión de la composición accionaria de las empresas
- La intervención de los planes estratégicos de las empresas prestadoras de servicios regulados
- La evaluación de la gestión de empresas de servicio público
- El establecimiento de los requisitos de publicación de los estados financieros e informes públicos de los operadores y la supervisión de dichas publicaciones y sus resultados
- La aplicación de sanciones y multas por incumplimiento de estándares técnicos, de calidad y de servicio.

Sin embargo, según se trate de autores que abordan la cuestión reguladora desde la perspectiva de las fallas del mercado o desde una óptica más amplia del interés público, la operacionalización de las funciones antes enumeradas será diferente, en tanto, se hará hincapié en distintos valores e instrumentos para la regulación.

Por ejemplo, Bishop (1995) establece que se deben regular a) retornos financieros; la respuesta más obvia al abuso monopólico es regular los precios y las tasas de retorno de capita; b) calidad y c) cantidad. En tanto, las teorías del interés público indican que debe observarse la asignación equitativa de poder de contratación entre las partes, prestando atención a la protección de los intereses materiales de los consumidores. Por lo tanto, deberían observarse los resultados de la prestación realizada y los impactos en las generaciones actuales y futuras.

Modalidades de la regulación

Definidos los objetivos de la regulación y el objeto de dicho proceso, podemos avanzar sobre la tercera de las preguntas que mueve el presente análisis *¿Cómo regular?* En tal sentido, nos adentramos en el análisis de las modalidades a través de las cuales el estado controla intentando caracterizar su estilo. A fin de analizar las modalidades de regulación, nos concentramos en la forma en que el estado controla, fiscaliza y supervisa, mientras que los procesos vinculados con la elaboración de marcos normativos, la fijación de estándares, tarifas, la resolución de conflictos entre partes y el fomento de la competencia se consideran sólo como cuestiones secundarias. Es decir, se parte de la existencia de reglas de juego establecidas y, por lo tanto, la función primaria es controlar el respeto a las mismas por parte del prestador del servicio para, de esa forma, garantizar el respeto de los derechos de las partes involucradas.

A partir de lo analizado en las secciones anteriores, se consideran dos variables centrales a partir de las cuales analizar las modalidades de regulación:

- **el grado de continuidad del control;** referida a la periodicidad con la que se ejerce el control y supervisión. Podría ser: a) *Alta continuidad*, cuando la regulación se ejerce en forma rutinaria y cotidiana. La cuestión central es el establecimiento de procesos de trabajo y la periodicidad con que estos se implementan, así como los recursos físicos y humanos disponibles para llevarlos adelante; b) *Baja continuidad*, cuando la regulación se ejerce en forma discontinuada, por medio de la adopción de acciones extraordinarias, fundadas en la excepción. En este caso, es central analizar si el control se realiza en función de constatar una situación anómala frente a un reclamo (el tiempo transcurrido entre el ingreso del reclamo y la realización del control, la gravedad de la situación), o bien, frente al cambio de alguna de las condiciones esenciales.

- el **grado de inmediatez**, referido a la forma en que se accede a la información para llevar adelante el control. Podríamos clasificarlo en: a) *Control inmediato*, cuando se realiza una fiscalización directa de los procesos, productos y resultados de las operaciones de los regulados. Siendo la cuestión central el costo de la supervisión; b) *Control mediato*, cuando el control se realiza en forma indirecta y, por lo tanto, depende de la información suministrada por terceros (fundamentalmente, el regulado). En este caso, la cuestión central es ¿quién brinda la información y los datos para regular? y ¿cómo se garantiza la confiabilidad y validez de dichos datos?

De la combinación de ambas variables se obtienen las siguientes situaciones posibles:

Cuadro 1: Modalidades de control sobre la prestación de servicios públicos

		Grado de Continuidad	
		Alta	Baja
Grado de inmediatez	Inmediato	I- Control Exhaustivo	II- Control por Excepción
	Mediato	III- Control Diligente	IV- "Des"control

Fuente: Elaboración propia

Veamos cada una de ellas detenidamente.

- I- **Control Exhaustivo:** la regulación es altamente costosa, requiere de una gran cantidad de recursos físicos y materiales para llevar adelante el control, así como también de personal especializado. En esta modalidad, las instituciones del Estado son las que llevan adelante la supervisión *in situ* de los procesos de trabajo de las prestadoras, de los

bienes y servicios que prestan y evalúan los resultados e impactos de tal prestación. La alta especialización del personal es un requisito ineludible para este tipo de regulación que además requiere de una alta tecnologización para realizar los controles.

Este tipo de regulación es útil y se justifica en la realización de controles específicos sobre ciertas operaciones, en aspectos críticos para el bienestar general. Es decir, funciona como una regulación sobre determinados aspectos que por su criticidad justifican los esfuerzos de reducir al máximo los riesgos de la asimetría de información.

- II- **Control por excepción:** se establecen controles directos pero sólo se realizan en forma excepcional. En esta modalidad, el control no previene las situaciones irregulares, cuestión que sólo realiza indirectamente a través de la potencial amenaza que puede ejercer sobre el regulado y su capacidad de sanción. Esta modalidad se fundamenta en que el mercado se autorregula y, por lo tanto, la intervención estatal actúa entorpeciendo su normal funcionamiento. Se caracteriza por su pasividad, ya que sólo reacciona frente a algún reclamo o el cambio en una condición necesaria para que se de la prestación. El costo de realizar el control es bajo pero su eficacia también ya que no tiene capacidad para detectar el incumplimiento de los estándares ni tampoco para reducir los impactos negativos de las irregularidades en la prestación.

Este tipo de regulación sólo se justifica cuando actúa como soporte a otra modalidad donde el control se realiza en forma periódica. Es decir, establecida la rutina de controles, frente a alguna circunstancia excepcional, se realiza un control específico y directo a fin de detectar el origen de las anomalías. Es relevante para evaluar las posibilidades de esta modalidad analizar como se define la excepcionalidad que justifica

el control y el tiempo que demandan las instancias previas a iniciar las acciones directas de control.

- III- **Control diligente:** se establecen controles periódicos e indirectos sobre los procedimientos y resultados de la gestión de los prestadores. Hay dos cuestiones centrales para analizar la eficacia del diseño e implementación de este modelo de regulación: a) la periodicidad, con que se han pautado los controles; b) los cruzamientos de información establecidos con el fin de garantizar la confiabilidad y validez de la información.

Esta modalidad es menos costosa que Control Exhaustivo (cuadrante I) pero tiene más riesgos vinculados con la asimetría de información entre regulador y el regulado. Probablemente, la combinación de esta modalidad y la modalidad II (control por excepción) genere el más efectivo de los estilos de regulación viable en contextos con escasez de recursos.

- IV- **Des-control:** esta modalidad se caracteriza por realizar controles sólo en situaciones de excepción y en forma indirecta. Es decir, el control es discontinuo y sólo basado en información brindada por terceros.

Esta modalidad se constituye como "el peor de los escenarios posibles" ya que el control que se establece es reducido, excepcional y fundado en información poco confiable. En este caso, se potencian los problemas vinculados con las asimetrías de información entre regulador y regulado puesto que como este último no brinda información en forma continua, al momento de solicitarle información el regulador no tiene capacidad de contrastar la misma. Por ello, sólo es aceptable como modalidad prevaleciente en sectores marginales para el bienestar de los individuos y abiertos a la competencia entre prestadores.

Las situaciones descriptas corresponden a modelos teóricos, ya que en la práctica no se dan en forma pura, sino que los casos se van a caracterizar según el tipo de modalidad prevaleciente. A partir de lo que hemos analizado, se puede considerar que la cuestión central para garantizar una eficaz regulación es la periodicidad con la que se realizan las actividades de control, es decir, el establecimiento de rutinas de fiscalización. Así, puede adoptar distintas formas particulares pero un buen diseño regulatorio requiere de una explicitación exhaustiva de los alcances de la regulación, la distribución de responsabilidades y la claridad normativa. Finalmente, como se profundizará a lo largo de todo el trabajo, la efectividad del control está ampliamente vinculada con la voluntad política de realizar las tareas de fiscalización y obrar en función de los resultados de esta.

CAPÍTULO 2

LA ESPECIFICIDAD DE LA REGULACIÓN EN LAS REDES VIALES

Este capítulo, al igual que el anterior, aborda aspectos conceptuales. Así, se retoman características específicas de la regulación de redes viales; en primer lugar lo que hace a la concesión y, en segundo, lo referido a las características del bien público. Así, se trabaja sobre modelos de concesión de obra pública, los tipos de articulación de las relaciones público-privada y se caracterizan en términos generales algunas experiencias particulares de concesión de caminos.

En el tratamiento de la regulación de las concesiones viales es preciso prestar especial atención a algunos elementos que hacen de su estudio una cuestión particular²⁹. En principio, es importante remarcar que el presente estudio se refiere al análisis de la concesión de rutas nacionales, es decir, a la concesión de obra pública. En tal sentido, se diferencia del concepto de privatización, pero también de lo que se entiende como concesión de servicio público.

Si bien el concepto de concesión tiende a utilizarse como concepto análogo al de privatización, estos no se refieren a lo mismo. En tal sentido, Rufián Lizana (2002) señala que se trata de dos conceptos muy lejanos entre sí, aún cuando en ambos hay participación del capital privado, la obra pública concedida sigue siendo pública, de propiedad fiscal y, por lo tanto, considerada dentro del patrimonio fiscal. Gómez- Ibáñez (2003) define a las concesiones como un tipo de contrato,

²⁹ Al respecto, Oszlak (2004) señala que en ciertos servicios públicos se presentan aspectos exclusivos de la regulación que no alcanzan a otros servicios (v. g. espectro radioeléctrico); además no es lo mismo habilitar empresas en mercados monopólicos (v.g. agua) que cuando existen múltiples empresas (v.g. transporte automotor). De esta forma, el autor plantea la diferente situación de los mercados para cada servicio y los desafíos de su prestación. La especificidad se refiere a la especialización diferencial de ciertas funciones, las características de los prestadores del servicio (número, tamaño, capacidad para mantener situaciones de asimetrías de información o captura). Sin embargo, en este caso, la especificidad se vincula con que se trata de analizar la regulación de obras públicas concesionadas.

un esquema bajo el cual el Estado da a un privado la concesión o franquicia para que provea un servicio, por un período determinado de tiempo. El autor señala que tanto los servicios que debe brindar el privado, como la tarifa máxima que puede cobrar deben estar especificados en el contrato, así como también remarca el aspecto competitivo del proceso de licitación, el monitoreo gubernamental sobre el desempeño del concesionario y la imposibilidad de que las partes revisen en forma unilateral.

Es preciso diferenciar también, entre las concesiones de servicio público y de obra pública. Si bien ambas tienen en común su origen y el estar regidas por el Derecho Público, tienen nítidas diferencias, en lo relativo a su objeto y el tipo de prestación que compromete al concesionario (Mertehikian, 2006). En tal sentido, "para que exista concesión de obra pública tiene que verificarse forzosamente la ejecución de un trabajo público cuyo resultado concluido es la obra pública construida por el concesionario" (Mertehikian, 2006), mientras Marienhoff (1995) agrega que al tratarse de una obra pública, el Estado interviene en forma directa o indirecta. En cambio, cuando la concesión se refiere a un servicio público la obra no es la esencia de la prestación comprometida y, por lo tanto, podría no existir (Mertehikian, 2006). Dado el carácter de bien público³⁰ que tienen estas obras, el Estado sigue siendo el titular y responsable. Es decir, aún cuando el mantenimiento de los caminos no sea provisto por el sector público, el bien sigue siendo de carácter público.

Al considerar específicamente la concesión de redes viales, Bousquet y Fayard (2001:3) definen a las concesiones como un sistema en el cual la autoridad pública garantiza a una organización (sea privada o semipública) derechos específicos para construir, reparar, mantener y operar un tipo particular de infraestructura por un período determinado. Estos autores sostienen que el contrato de concesión es el que establece los términos en los cuales la autoridad pública da a una empresa la responsabilidad de cubrir los costos de las

³⁰ Desde la economía política se define a los bienes públicos como aquellos que cumplen con dos condiciones la *no rivalidad* en el consumo y la *imposibilidad de exclusión*. Estos bienes tienden a no ser suministrados por el mercado y si lo son resulta insuficiente su prestación.

inversiones necesarias para brindar un servicio, operando bajo sus propios costos y riesgos. Otro elemento a considerar se vincula con el tipo de remuneración que puede darse a los concesionarios, ya sea que el pago del peaje lo realicen los usuarios o la autoridad pública³¹. A estos dos tipos que reconocen Bousquet y Fayard (2001) sería posible agregar un tercero, el subsidiado, en el cual se combinan los dos primeros, ya que al pago de peaje por el usuario del servicio se suma el aporte estatal (establecido, por ejemplo, en función del tránsito existente). Así, dos aspectos aparecen vinculados con la concesión: 1) la transferencia del riesgo, de la autoridad pública a una prestadora y 2) la noción de globalidad contractual, involucrando todos los aspectos vinculados a la operatoria de la infraestructura.

A pesar del carácter de bien público que da el Código Civil argentino a los caminos y rutas (Art. 2340), desde la economía se presenta un debate a fin de precisar qué tipo de bien representa cada uno de los caminos y evaluar así la posibilidad de optar por distintos mecanismos para su construcción, mantenimiento y/o gestión. En términos económicos se señala la relevancia de contemplar las características diferenciales de los distintos caminos con relación a su nivel de demanda (Delgado, 1998; FIEL, 1999; Cordero Vargas, 1999). Así, los caminos se clasifican según se trate de:

- un *bien público*, -los caminos rurales y carreteras interurbanas no congestionadas- los usuarios adicionales no reducen su valor de uso y ningún usuario puede ser excluido;
- un *bien de "club"* -los caminos rurales y las carreteras interurbanas cuando su uso es excluible- aún si no existe consumo rival, por la aplicación de tarifas de peaje, pues se posibilita una cierta exclusión;

³¹ Bousquet y Fayard (2001) señalan dentro de este último tipo de concesiones los casos de las rutas en Gran Bretaña, Finlandia y Holanda, denominando al sistema como de "shadow toll" (al que podríamos denominar en español como "peaje en las sombras" u "oculto") y que se refiere a que el gobierno remunera al concesionario, fundamentalmente, a través de las bases del tránsito observado.

- un *servicio cuya provisión es de potencialidad privada* -las rutas y auto de gran demanda, accesos a grandes ciudades y tránsito interurbano-, donde es factible la exclusión. En esos casos, el financiamiento por medio del peaje es factible y apropiado. En cuanto a la rivalidad, considerada a partir de la capacidad limitada de infraestructura vial, permite que el costo marginal de un usuario adicional se vuelva imperceptible hasta llegar a la capacidad límite, donde aparece la congestión vehicular. En principio, en el desfasaje del bien hay una rivalidad en el consumo.

La clasificación de los tipos de caminos es una cuestión central para evaluar aquellos que podrían ser administrados por consorcios privados. No obstante, existen otros aspectos relevantes a considerar para establecer cuáles pueden ser objeto de concesión³²:

- *La existencia de, al menos, una carretera paralela de libre acceso*³³.
- *La posibilidad de que se establezcan subvenciones cruzadas*, ya que los peajes pueden generar financiación para nuevas construcciones.
- *La necesidad de integrar carreteras* con el fin de garantizar que estas alcancen un número mínimo de vehículos diarios. La concesión conjunta intenta incrementar la viabilidad financiera de los proyectos.

Finalmente, los contratos de concesión podrían tomar las siguientes formas³⁴:

- BOT (Build, Operate and Transfer)³⁵: el concesionario construye, opera y administra la infraestructura en cuestión y luego de un período determinado de tiempo la transfiere al Estado, sin ningún cargo.

³² En base a lo planteado por Estache; Romero y Strong (2000).

³³ Estache; Romero y Strong (2000) sugieren que la evidencia muestra que los niveles de tráfico en la mayoría de los países en desarrollo no permiten la existencia de carreteras alternativas a las vías de peaje, ya que cuando existen carreteras paralelas el tráfico de las rutas con peaje suele estar muy por debajo de las previsiones realizadas inicialmente.

³⁴ En base a CEPAL (1994); Delgado (1998); Abdala y Spiller (2001); Estache; Romero y Strong (2000); Bousquet y Fayat (2001).

³⁵ Construir, Operar y Transferir

- BTO (Build, Transfer and Operate)³⁶: el concesionario construye la infraestructura pero transfiere sus derechos sobre la misma inmediatamente después de construirla. Luego, el Estado pone la infraestructura a disposición de la empresa, que la opera por un período de años hasta que reestablece los derechos a la autoridad concedente.
- BOO (Build, Own and Operate)³⁷: una empresa construye la infraestructura, la cual le pertenece y opera por un período ilimitado de tiempo.
- Lease Contract: estos contratos difieren de los anteriores porque en este caso, la infraestructura no es construida por el operador. Según Bousquet y Fayat (2001) el operador tiene la exclusiva responsabilidad de operar el servicio, obteniendo a cambio el pago del usuario y pagando un canon a la autoridad pública de forma de contribuir a la amortización de la inversión realizada.
- C.Re.MA (Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento): esta modalidad se emplea en caminos cuya circulación de vehículos no justifica el concesionamiento por el sistema de peaje. En estos casos, la financiación de las obras previstas y su mantenimiento está a cargo del Estado nacional a través de créditos externos³⁸.
- COT: contratos de concesión de obra pública con aporte estatal destinados a la mejora, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración. En este caso, el contratista financia obras de remodelación y mejora, mientras el Estado paga "cuotas resarcitorias" (subsidios) mensuales a lo largo del plazo de concesión.
- ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer)³⁹: contratos donde el concesionario queda obligado a la financiación, rehabilitación, mantenimiento y operación de las rutas concesionadas. Por esta concesión el concesionario paga un canon al gobierno o éste puede llegar a otorgar un subsidio al operador.

³⁶ Construir, Transferir y Operar

³⁷ Construir, Aduenarse y Operar

³⁸ Según se señala en la página web del Servicio Geológico Minero (SEGEMAR)

³⁹ Rehabilitar, operar y transferir

Estos contratos tienen en común que se trata de concesiones y, en tal sentido, se diferencian de los contratos de obra. En la tabla que se introduce a continuación, se presenta un resumen de las diferencias entre los contratos de concesión y de obra. Esta diferenciación, será retomada al momento de analizar los modelos de construcción, mejora y gestión de las rutas en Argentina⁴⁰.

Cuadro 2: Diferencias entre contrato de concesión y de obra

	Concesión	Contrato de obra
Propósito	Múltiples: responsable por el programa de construcción y provisión de servicio en el largo plazo.	Único: encargado de la construcción.
Duración	Larga. (Alrededor de los 30 años).	Corta
Fondos	Concesionario	Distintos mecanismos
Período ocupación del bien público	Largo plazo	Sin ocupación de largo plazo
Grado de decisión del concesionario	Alguna libertad concerniente al diseño de la infraestructura	Ningún poder de decisión o libertad en el diseño de la infraestructura.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bousquet y Fayard (2001)

La adjudicación de los caminos se realiza, por lo general, a través de un proceso de licitación. Se espera que a fin de lograr transparencia y estabilidad el contrato de concesión establezca indicadores claros para medir la calidad del servicio brindado, el cumplimiento de los compromisos de inversión y el mecanismo de fijación de tarifas así como los momentos de revisión.

El proceso de concesión, por lo general, se caracteriza por la transferencia del riesgo a un actor privado. Estos riesgos pueden afectar el retorno esperado. Por ello, el Estado puede resguardar los intereses de los concesionarios mediante la habilitación de garantías (v.g. experiencia chilena) o por mecanismos menos

⁴⁰ Aunque con salvedades, sobre las que profundizaremos en los próximos capítulos, antes de 1990 el Estado hacia las obras por medio de "contratos de obra"; desde ese momento la gestión de los principales corredores la realiza a través de los concesionarios, mientras que a partir de 2003 frente a un nuevo proceso licitatorio el nuevo modelo de concesiones asocia, en los principales corredores, una combinación de ambos modelos.

transparentes o garantías implícitas como las constantes renegociaciones (v.g. Argentina)⁴¹. Entre los riesgos más habituales pueden señalarse⁴²:

- **Riesgo político:** estos riesgos se derivan de las acciones del gobierno que afectan la capacidad de un proyecto para generar ganancias. Es decir, se asocia a cuestiones como la expropiación, violencia interna, establecimiento de impuestos o regulaciones que reducen el valor de las inversiones y la no resolución adecuada de disputas que pudieran surgir durante la vida del contrato.
- **Riesgo regulatorio:** asociado con normas y reglamentaciones que pueden introducir cambios en el régimen de derecho u obligaciones de los inversionistas. Este riesgo deriva del cumplimiento insatisfactorio de los compromisos de regulación, los cuales se incluyen en los contratos de concesión, las leyes y otros instrumentos legales relevantes para el valor de la transacción.
- **Riesgo asociado a los costos o a la demanda:** referido a la posibilidad de que las utilidades resulten más bajas de lo esperado, debido a la variabilidad de la demanda o de los costos de la construcción. Tanto el nivel de tráfico como el de peaje pueden no ser suficientes para cubrir todos los costes. Para reducir este tipo de riesgo es necesario realizar un estudio sobre la disposición de pagar por una carretera de peaje con un estudio de la capacidad de pago.
- **Riesgo cambiario:** asociado con la depreciación cambiaria, ya que los inversionistas, principalmente los extranjeros, evalúan las utilidades en divisa extranjera.

⁴¹ Este tipo de reducción de los riesgos implica cuestiones como, por ejemplo, el otorgamiento de ayudas o el aporte de créditos subordinados al comienzo de un proyecto, reduciendo con ello las necesidades de financiación privada (Estache; Romero; Strong, 2000). En Argentina, la subvención tomó la forma de condonación de deuda acumulada en concepto de canon, también se ha extendido el período de concesión y subsidios que mejoraron los ingresos.

⁴² A partir de Cordero Vargas (1999), Estache; Romero; Strong (2000).

- **Riego financiero:** asociado con que el flujo de caja de la empresa concesionaria resulte insuficiente para cubrir las deudas y pagar una remuneración adecuada al capital.
- **otros riesgos:** aquellos que están fuera de control tanto del sector público como del privado (v.g. inundaciones, movimientos sísmicos) y que pueden afectar la capacidad de generación de ingresos de un proyecto.

Dado que se trata de bienes públicos y considerando los riesgos presentes en su administración, la importancia de la regulación de las rutas se vincula también con que la infraestructura vial es una condición para el desarrollo regional y una cuestión medular en términos de la seguridad interna. También existen razones económicas, basadas tanto en la demanda como en la oferta, para justificar un rol regulador del Estado. Por un lado, la necesidad de garantizar el acceso de todas las personas y todos los bienes a los mercados, la posibilidad de comerciar e intercambiar mercancías entre las distintas regiones y, por otro lado, la intención de evitar el riesgo de que los usuarios cautivos sean explotados⁴³.

Revisados algunos aspectos que hacen a la particularidad de los contratos de concesión de caminos, en la siguiente sección se revisarán aspectos vinculados con algunas experiencias internacionales.

Otras experiencias de concesión y regulación de redes viales

En esta sección, se revisarán algunos aspectos relevantes de una serie de experiencias de países que, en los últimos años, han llevado adelante procesos de concesión de caminos. El objeto de esta sección consiste en identificar, en los distintos casos, una serie de consideraciones relevantes vinculadas con las

⁴³ Incluso manteniendo los niveles de peaje constante, el volumen de tráfico es muy sensible a la renta y al crecimiento económico. No haber tenido en cuenta esto es una de las principales razones por las cuales muchos proyectos de carreteras de peaje han fracasado o han terminado en duras renegociaciones. Asimismo, debe considerarse que el índice de motorización y el número de vehículos- km recorridos tiende a aumentar más rápido que el nivel de renta (Estache; Romero; Strong, 2000)

características del modelo de regulación implementado y los resultados obtenidos. En todos los casos, el objeto de la revisión está puesto en la comparación con el caso argentino⁴⁴.

En primer lugar se presentan algunas características de la experiencia europea y aspectos generales de la experiencia latinoamericana, para luego introducir el caso chileno. El caso chileno se utilizará siguiendo una estrategia comparativa-informada⁴⁵. Se considera relevante la revisión particular de este caso dadas las similitudes contextuales, en cuanto al nivel de desarrollo de ambos países, pero también por la homogeneidad cultural, la que nos permitirá verificar si, tal como argumentan algunos autores, la debilidad de las instituciones argentinas se debe a su carácter de nación latinoamericana y, por tal motivo, más adepta a la informalidad de las normas que terminan esfumando los límites entre la esfera pública y la privada. Además, se trata de dos países que adoptaron un modelo de pago directo de los usuarios, a través del peaje, en lugar de un modelo de peaje encubierto o pago de la autoridad pública, adoptado, por ejemplo, en Finlandia u Holanda y donde el Gobierno remunera al concesionario en función del tráfico observado. Suma a la homogeneidad de las experiencias seleccionadas que ambos procesos privatizadores se iniciaron durante el primer quinquenio de la década del '90.

Entre los elementos que nos permitirán comprender las diferencias que arroja el análisis de los resultados y el impacto de los modelos estudiados, además de las mencionadas en el último párrafo, podemos señalar una serie de características que tienen que ver tanto con las regulaciones ex -ante como con las ex -post. En relación con las regulaciones ex -ante, encontramos diferencias en la presentación y características de los contratos de concesión, contratos que en el caso chileno,

⁴⁴ A excepción del caso chileno, donde se ha relevado información primaria, el resto de las experiencias se describen en función de lo expuesto en la literatura sobre el caso. Dado que se trata de casos informativos, no se ha llevado adelante un proceso de contrastación de la información, aunque es de destacar que a fin de garantizar la confiabilidad de la información se ha buscado identificar a los principales referentes del tema en esos países y se ha trabajado sobre su bibliografía.

⁴⁵ Tipo de estrategia comparativa definida por Valenzuela para aquellos estudios que se concentran en un caso, pero donde se toman otros en términos de la definición del contexto.

son producto de un profundo y exhaustivo análisis del Ministerio de Obras Públicas (MOP). De forma que la mayoría de las cuestiones y problemas que pueden presentarse son considerados antes de la firma del contrato. Tal como veremos más adelante, una estrategia diferente se sigue en Argentina. En tanto, mientras en Chile se establecen una serie de garantías (acordadas en forma diferenciada según el tramo considerado y el acuerdo Estado- Concesionario), en Argentina la legislación vigente establece que el Estado no avala ni garantiza el recupero de las inversiones privadas. Finalmente, podemos señalar como una de las diferencias estructurales que nos permiten la comparación, al diseño y características de la agencia regulatoria. En Chile, no existe una división de responsabilidades entre el encargado de promover las concesiones y el encargado de regularlas y controlarlas, además, la Coordinación General de Concesiones (organismo que cumple tales funciones) no es propio del sector vial sino que tiene injerencia en toda concesión de infraestructura pública. En Argentina, el primer proceso de concesión de los corredores viales fueron concesionados antes de la creación del organismo regulador, organismo que fue cambiando su misión y forma de organización, tiene facultades limitadas puesto que no puede fijar sanciones ni tarifas así como tampoco participación en la renegociación de los contratos.

a. La experiencia europea⁴⁶

La experiencia europea es de gran relevancia en materia de concesiones viales por la extensión de la red concesionada. En 1999, el 33% de las carreteras, unos 17.009 km., eran concesiones. Un 73% de estas concesiones eran gerenciales por empresas del Estado y un 27% por compañías privadas (Bousquet; Fayard, 2001). Sin embargo, los países europeos difieren en el rol asignado a las empresas concesionarias y a las autoridades estatales, así como también en la forma en que se distribuyen/ comparten los riesgos.

⁴⁶ Esta sección se basa fundamentalmente en FIEL (1998); Bousquet; Fayard (2001) y Estache y de Rus (2003).

Los países que tienen una mayor extensión de red concesionada son Francia, con una red concesionada de 6.705 km, es decir, más del 75% del total de la red; Italia, con 5.600 km, más del 86% del total. En tanto, en España la red concesionada representa un poco más del 27% (2.255km), pero en la administración de esa red de concesiones intervienen 14 empresas, ascendiendo a 1.850 km la administración privada de caminos, es decir, un 82% del total de la red concesionada. En Francia y en Italia, si bien la red concesionada es más extensa, también es mayor la participación del sector público, mientras que en el caso francés representa un 88% en el caso italiano asciende al 96%.

En los países europeos también se produjeron variaciones respecto a⁴⁷:

- Las fórmulas para fijar las tarifas de peaje, así mientras en Italia se siguió una fórmula "price- cap", en Gran Bretaña se estableció un criterio basado en el tránsito y el tipo de vehículo.
- Los criterios de selección de los concesionarios, ponderando en forma diferente la suma de subsidios requeridos, la credibilidad de los arreglos financieros, la calidad técnica de los proyectos, la estrategia operativa y la política de precios y la historia de la empresa concesionaria.

En tanto, siguiendo a Bousquet y Fayard (2001) las características comunes a los procesos de concesión de redes viales llevados adelante por estos países se pueden resumir en:

- El carácter global de los contratos y comprensivo de los contratos.
- La forma compartida de enfrentar los riesgos entre la autoridad concedente y el concesionario.
- El rol central asignado a las autoridades concedentes en la implementación de los proyectos de concesión.

⁴⁷ Siguiendo a Bousquet; Fayard (2001)

b. La experiencia en América Latina⁴⁸

Argentina no fue el único país del contexto latinoamericano que llevó adelante un proceso de incorporación de capitales privados para la mejora de la red de caminos. Otros países, también firmaron contratos de concesión de obra pública con empresas que recuperarían su inversión a través de garantías del Estado, subsidios y peajes. Como señala Rufián Lizana (2002) los resultados obtenidos a través de estas experiencias han sido desiguales.

Al igual que en el caso argentino, la incorporación de capitales privados estuvo en estos países asociada con la mejora de las condiciones de financiamiento, pues los fondos que venía aportando el Estado se consideraban insuficientes. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Argentina en los otros países (v.g. Perú, Chile y Colombia) la incorporación de capital privado se orientó fundamentalmente a la construcción de tramos en los caminos. En tanto, que los criterios de adjudicación tendieron a ser multipropósito (v.g. propuesta de mayor longitud de red, plazo más corto de gerenciamiento privado, menor subsidio).

En cuanto a los resultados del proceso de concesiones, es posible observar que, aún con fuertes diferencias en el alcance de los contratos, se ha mantenido como constante la no distinción entre las etapas de fomento y fiscalización de las concesiones (Cordero Vargas, 1999). Por ello, dada la necesidad de estos países de incorporar recursos para la mejora/ ampliación de la red vial no se reparó en ciertas cuestiones que hacían a un diseño regulatorio que favoreciera la fiscalización de la concesión otorgada.

En algunos de estos países, como en Chile, que será considerado a continuación, se han utilizado garantías de ingresos mínimos para atraer inversión. Sin embargo, en algunos países fueron más evidentes los efectos indeseados y se generaron beneficios excesivos para el sector privado.

⁴⁸ La información contenida en esta sección es extraída fundamentalmente de Cordero Vargas (1999); Rufián Lizana (2002); Estache y de Rus (2003).

c. La experiencia chilena

A comienzos de los '90, Chile contaba con una red vial de 80.000 Km, de los cuales poco menos de un 12% se encontraba pavimentado, ya que aunque desde la década del '70 la red vial pavimentada había crecido en un 32%, en ese mismo período la flota de vehículos se había incrementado en más de un 150%⁴⁹ y las inversiones para el mantenimiento de los caminos alcanzaron sólo un 30% del monto requerido (MOP, 2001). Esta situación derivó en el deterioro generalizado de la red vial⁵⁰. Rufián Lizana (2002) estima que los déficit de infraestructura vial hacia principio de los '90 eran de alrededor de U\$S 4.250 millones para vialidad interurbana y U\$S 2.000 millones para vialidad urbana. Así, la amplia brecha entre la inversión realizada y la que se estimaba como necesaria⁵¹; el deterioro de la red vial; el aumento del parque automotriz se presentaron como problemas centrales a los se debía dar respuesta.

Al igual que en Argentina, previo a la década del '90, toda la inversión en carreteras fue afrontada por el Estado pero a diferencia del primero, en Chile al momento de la concesión de la red vial, una cantidad importante de empresas estatales ya había sido transferida a manos privadas. El proceso de concesión de la red vial comenzó en 1991 y fue normado por la Ley Orgánica de Obras Públicas (1984); la Ley de Concesiones (1991)⁵² y sus posteriores modificaciones, el Reglamento de Concesiones de 1991, las Bases de Licitación y las Circulares Aclaratorias, la Oferta Técnica y Económica del Adjudicatario y el Decreto Supremo de Adjudicación. Mediante este andamiaje regulatorio el MOP puso en

⁴⁹ Camino ascendente que prosiguió, según datos del MOP. Entre 1980 y 1994 el número de autos se duplicó llegando casi a un millón y medio, mientras en el año 2000 el número ascendía a 2 millones.

⁵⁰ En 1989 la Dirección Nacional de Vialidad señalaba que sólo un 15% de la red vial se encontraba en buen estado mientras que un 52% se consideraba en malas condiciones.

⁵¹ Por ejemplo, durante la década del '80 se invirtió sólo un 30% de lo necesario para el mantenimiento de los caminos.

⁵² La primera ley que habilitaba la concesión de los caminos data de 1960, fue modificada en 1984 pero recién fue utilizada luego su modificación en 1990, cuando se aplicó al proyecto del Túnel El Melón. Posteriormente, se realizaron cambios en la normativa en el año 1992 (ley 19.252) y en 1994 (ley 19.460). Por otra parte, debe señalarse el Decreto 900/ 96 (coordina y sistematiza un decreto de 1991). El reglamento vigente de la ley de Concesiones es el DS MOP N°956 de 1997 y, en general, se evalúa que el marco jurídico es flexible y regula cualquier obra pública.

acción una política de asociación público- privada para la construcción, mejora y operación de autopistas, carreteras y aeropuertos.

Los tramos de la red vial fueron concesionados en procesos licitatorios diferenciados, cada uno se realizó en forma independiente del anterior y con amplios períodos de tiempo separándolos. El centro del programa lo constituyó la Ruta 5, ya que el 75% de los kilómetros licitados en los primeros cinco años del programa correspondieron a tramos de esta ruta, que además reúne el 70% de la inversión.

La concesión fue adjudicada al consorcio que presentó la oferta económica más conveniente (luego de hacer un primer filtro técnico), considerando los factores y ponderaciones que se establecieron en las Bases de Licitación para cada proyecto y que podían ser los siguientes⁵³: estructura de tarifas; subsidio; plazo de Concesión; ingresos mínimos garantizados; pagos ofrecidos por el consorcio al Estado por infraestructura existente; grado de compromiso de riesgo que asume el consorcio; calidad de la oferta técnica; oferta del consorcio para pagar montos extraordinarios al Estado, o reducir el precio de las tarifas cuando la rentabilidad de patrimonio sobre activos exceda una tasa de rentabilidad contractualmente acordada y pago de renta ofrecido al Estado o reducción en las tarifas ofrecidas a los usuarios, cuando el concesionario alcanza un nivel preestablecido.

El interés de las autoridades gubernamentales de reducir el riesgo de inestabilidad financiera de los concesionarios es una característica importante de los programas de concesión. Los numerosos tramos concesionados, la posibilidad de que los consorcios se presenten en más de un proyecto y la puja por exhibir el mejor pliego, podían remitir a una situación de difícil resolución, por los altos montos de inversión comprometidos⁵⁴. El Estado chileno optó por establecer un mecanismo

⁵³ El proceso de licitación tuvo una extensión variable que promedió los 16 meses.

⁵⁴ En tal sentido, Gómez Lobo; Hinojosa (1999) señalan como causas que acrecientan el riesgo de viabilidad financiera de las empresas: a) al momento de presentarse en las concesiones las empresas intentan dar señales de bajos costos y un comportamiento agresivo de forma de intimidar a otros para futuras licitaciones; b) cuando el consorcio es liderado por una empresa constructora el interés para realizar las obras de construcción (en las que puede presentar costos

por el cual se fijó una banda tarifaria previa a la apertura de la concesión. El piso fijado garantizaba cierta renta para el concesionario. Además, en los contratos se fijó el plazo de la concesión⁵⁵. Algunos especialistas sostienen que mecanismos como este actúan reduciendo drásticamente las posibilidades de renegociación de los contratos sin disminuir la presión competitiva del proceso.

Otra característica interesante de resaltar es el proceso de concesión de la red vial chilena es la garantía de ingreso mínimo, presentada a fin de reducir el riesgo propio de la actividad privada. Esta garantía opcional fue calculada como una cantidad fija predeterminada⁵⁶ y funciona como una banda dentro de la cual el concesionario podía situarse en cualquier punto, mientras al término de la concesión no se excediera en la cantidad de ingresos garantizada por el Estado. Por este medio, se pretende reducir los riesgos fundamentales, en los primeros años de la adjudicación.

A la garantía de ingreso mínimo se estableció como contrapartida un sistema por el cual el concesionario debía compartir, a partir de cierto momento, un porcentaje de sus ingresos con el Estado (Rufián Lizana, 2002). Sin embargo, algunos autores señalan que este sistema, que figura en la contabilidad como “pasivo contingente” -sujeto a condición-, envuelve altos riesgos potenciales puesto que puede generar una caída simultánea en el uso de los caminos, lo que podría producir la quiebra simultánea de varias concesiones a las cuales el Estado no podría hacer frente (v.g. una fuerte recesión podría producir el colapso de las

muy bajos) puede ir en desmedro de la viabilidad financiera a largo plazo ya que no se interesa por las operaciones subsecuentes de la concesión y c) las empresas pueden actuar en forma oportunista presentando una oferta y luego de conseguir la adjudicación presionar al regulador para renegociar las condiciones del contrato.

⁵⁵ Según señala el MOP en las licitaciones realizadas en los últimos años de la década del '90, los consorcios presentaron el valor de la tarifa más bajo. Frente a ello, el desempate se produjo por la mayor transferencia directa garantizada al Estado. Gómez Lobo; Hinojosa (1999) señala que las transferencias no son pagadas por los concesionarios sino por sponsors durante el primer año de operación de la infraestructura y se constituyen como un pago extra al Estado, el cual es depositado en el Fondo de Infraestructura. Esta transferencia no afectaría la estructura de capital del concesionario.

⁵⁶ En las primeras concesiones (Túnel el Melón y Camino de la Madera) la garantía se fijaba por medio de un volumen de tráfico mínimo. En las concesiones realizadas posteriormente, la garantía se fijó como un nivel de ingreso mínimo.

redes viales que obligarían al Estado a responder por la garantía en un momento en que, por el mismo ciclo recesivo, podría verse imposibilitado).

A pesar de este riesgo inherente a la garantía, en la mayoría de los casos el nivel de tráfico y el de ingreso estuvieron por encima de los niveles garantizados. La excepción fue el camino Nogales- Punchuncaví donde al momento de la licitación se pudo optar por tres opciones de construcción, cada una de las cuales se correspondió con un tipo de garantía. El grupo ganador optó por la opción más cara con la más alta garantía y aunque el tráfico ha sido similar a las proyecciones originales existió una diferencia en los niveles garantizados de ingresos. Sin embargo, desde el MOP se consideraba que los pagos irían cesando debido al incremento observado en el tráfico.

En Chile, el tipo de garantía que se estableció impide categorizar la modalidad de concesión como onerosa o subsidiada. Cuando no se alcanzan los niveles de tránsito, el gobierno subsidia la actividad pero en otras etapas, esa misma concesión, puede ser gratuita o, incluso, onerosa.

La poca tradición de los banqueros chilenos en el financiamiento de proyectos de infraestructura atentó en un principio contra el ambicioso programa de concesiones, pero la estabilidad socio-política y económica del país, conjuntamente a la reforma en la ley de Bancos, hizo que se pudieran adjudicar las rutas más rentables, permitiendo que la inversión excediera los U\$S 3.000 millones. Tal como señala Rufián Lizano (2002) otro incentivo para las inversiones fue la reforma de la ley del Mercado de Capitales de 1996, la cual flexibilizó normas para que los fondos de pensiones participaran de manera más fluida en los proyectos de infraestructura, al igual que las compañías de seguro. Asimismo, se creó el Bono de Infraestructura, instrumento emitido por el concesionario como una forma de refinanciar sus créditos bancarios (que no siempre presentan condiciones atractivas), una vez terminada la etapa de construcción. Se observa también la existencia de proyectos subsidiados, donde la adjudicación se realizó a partir de las transferencias directas de algún sponsor al Estado.

El promedio de plazo de concesión fue de 25 años y sólo uno de los contratos (Santiago- Valparaíso- Viña del Mar) presentó un plazo variable, acorde a los ingresos obtenidos por los peajes. De esta forma se predetermino que la concesión finalice cuando la infraestructura haya sido utilizada por un volumen de tránsito que haya garantizado la renta presentada en la oferta económica del consorcio.

Tal como señalan, Gómez-Lobo e Hinojosa (1999) es natural que los incentivos para hacer gastos adicionales e inversiones en los últimos años de la concesión se reduzcan. Por tal motivo, en Chile se establecieron ciertas garantías: 1) una garantía adicional firmada dos años antes de que la concesión finalice, la cual debe ser válida, por lo menos, por un período de tres años y 2) al menos un año antes de que finalice la concesión debe realizarse una auditoria sobre el estado de la obra, donde el auditor tiene la posibilidad exigir al concesionario una serie de trabajos de mantenimiento y reparación a realizar antes de entregar la obra para su operación por el Estado.

En relación con las agencias de regulación, se observa que la facultad de supervisión correspondió siempre al Estado, por lo que se reservó para sí el derecho de cobrar multas; modificar el contrato (resarciendo al concesionario de los perjuicios que pudiera causar) y revocar la concesión, en circunstancias graves y/o realizar revisiones tarifarias.

Con el Programa de Concesiones se creó en la Dirección de Obras Públicas un Departamento de Concesiones que se encargaba de estudiar los proyectos y hacer el control ex ante. Con el incremento de las licitaciones siguieron creándose nuevas unidades hasta que en 1995 se estableció la Coordinación General de Concesiones, organismo encargado de desarrollar todas las fases del proyecto y hacer de vínculo entre el sector público y el privado. Tal como señala un informe de la Contraloría chilena (2000), esta Unidad se convirtió en una unidad operativa, provista de una gran estructura organizativa, con un presupuesto importante y una fuerte dotación de recursos materiales y humanos. Sin embargo, desde el punto

de vista jurídico, esta unidad surgió con un elemento deficitario, producto de que no fue creada por ley sino mediante una resolución interna (Cordero Vargas, 1999). Frente a tal situación, la Contraloría chilena recomendó impulsar una iniciativa legal destinada a otorgar una estructura orgánica formal.

Desde su creación, la Coordinación General de Concesiones fue la encargada de generar obras de infraestructura pública en el marco de la asociación público-privada y promover los proyectos de concesión, tanto en Chile como en el exterior. En tal sentido, proponía al MOP: las obras públicas a realizarse a través del sistema de concesiones, la aceptación/ rechazo de las ideas de iniciativa privada de concesión presentadas por particulares, la programación de procedimientos de licitación para contratación de estudios, proyectos y ejecución de obras, las condiciones administrativas y económicas a las que se sujetarán los procesos de licitación, las normas de fiscalización, la aceptación/ rechazo de las propuestas de conciliación que efectúa la Comisión Conciliadora

Entre sus funciones se encuentran: a) proponer al Director General de Obras Públicas la declaración de incumplimiento grave de obligaciones del concesionario, frente a las cuales se puede rescindir los contratos de concesión; b) garantizar que las obras sean construidas en conformidad con los plazos y estándares acordados en los contratos así como maximizar el rendimiento de los subsidios y garantías fiscales que administra el gobierno, compatibilizándolos con las restricciones del presupuesto público y las políticas fijadas por el MOP. Este organismo se estableció como el encargado de cobrar las multas, pero hasta la actualidad no ha tenido una gran actividad en este sentido, observándose, que las multas impuestas no fueron abonadas⁵⁷.

⁵⁷ Por ejemplo, en el año 1999 se estableció una multa al concesionario Tribasa SA por incumplimientos en señalización y seguridad de tránsito en el tramo Santiago- Los Vilos, pero como observa la Contraloría un año después no había sido abonada.

En las concesiones otorgadas actuó también la Coordinación General de Construcción de Obras en Concesiones, creada en 1997⁵⁸, con funciones específicas asociadas a las demandas generadas en el área de concesión y supervisión de proyectos adjudicados. El control sobre las concesiones viales se complementa con dos ámbitos de acción: la supervisión fiscal y las Comisiones Conciliadoras (Cordero Vargas, 1999).

Según la normativa que regula las concesiones, frente a la adjudicación de cada uno de los proyectos de obra licitados se debía designar una Comisión Conciliatoria conformada por tres miembros: uno nombrado por el concesionario, otro por las autoridades públicas y un tercero, por un acuerdo entre el Estado y el concesionario. Esta Comisión debió arbitrar las situaciones conflictivas surgidas en el período de duración de la concesión. Si con la intervención de la Comisión no se llegaba a un acuerdo entre las partes, se fijó que el concesionario tuviera la posibilidad de optar por el camino judicial, o bien, solicitar el establecimiento de la Comisión Arbitral, integrada por los mismos miembros que la conciliadora. Su decisión de última instancia resulta inapelable⁵⁹.

En el gobierno de Lagos, surgieron una serie de proyectos con el fin de encauzar los fondos destinados a la fiscalización de las concesiones generando una autoridad regulatoria autónoma y más cercana a los intereses ciudadanos que

⁵⁸ Se considero que su creación era la primera piedra para crear la Superintendencia de Concesiones (La Tercera Digital, 3 de septiembre de 1997), ya que la labor de promoción quedaba en la Unión de Concesiones (Cordero Vargas, 1999: 16)

⁵⁹ La participación de la Comisión Conciliadora fué exitosa en la resolución del conflicto surgido en torno al Túnel El Melón, por la interpretación de la garantía de riesgo geológico del Estado. El concesionario sostenía que este debía compensarlo con U\$S 15 millones mientras el MOP argumentaba que debía entregar US\$ 7 millones. El arreglo fijó una suma de U\$S 10 millones. No pudo resolver la disputa del Camino de la Madera, surgida por la inclusión de 20 Km en el camino concesionado, donde el MOP sostenía que se trataba de un alargamiento que formaba parte de la concesión y que el concesionario era responsable del mantenimiento, mientras este argumentaba lo contrario. La comisión arbitral sostuvo que los kms. en cuestión formaban parte de la concesión, pero el MOP debía compensar al concesionario con un 50% del mantenimiento de tal espacio (Gómez- Lobo; Hinojosa, 1999: 21). Este último conflicto fue resuelto por la Comisión de Arbitraje.

En las concesiones otorgadas actuó también la Coordinación General de Construcción de Obras en Concesiones, creada en 1997⁵⁸, con funciones específicas asociadas a las demandas generadas en el área de concesión y supervisión de proyectos adjudicados. El control sobre las concesiones viales se complementa con dos ámbitos de acción: la supervisión fiscal y las Comisiones Conciliadoras (Cordero Vargas, 1999).

Según la normativa que regula las concesiones, frente a la adjudicación de cada uno de los proyectos de obra licitados se debía designar una Comisión Conciliatoria conformada por tres miembros: uno nombrado por el concesionario, otro por las autoridades públicas y un tercero, por un acuerdo entre el Estado y el concesionario. Esta Comisión debió arbitrar las situaciones conflictivas surgidas en el período de duración de la concesión. Si con la intervención de la Comisión no se llegaba a un acuerdo entre las partes, se fijó que el concesionario tuviera la posibilidad de optar por el camino judicial, o bien, solicitar el establecimiento de la Comisión Arbitral, integrada por los mismos miembros que la conciliadora. Su decisión de última instancia resulta inapelable⁵⁹.

En el gobierno de Lagos, surgieron una serie de proyectos con el fin de encauzar los fondos destinados a la fiscalización de las concesiones generando una autoridad regulatoria autónoma y más cercana a los intereses ciudadanos que

⁵⁸ Se considero que su creación era la primera piedra para crear la Superintendencia de Concesiones (La Tercera Digital, 3 de septiembre de 1997), ya que la labor de promoción quedaba en la Unión de Concesiones (Cordero Vargas, 1999: 16)

⁵⁹ La participación de la Comisión Conciliadora fue exitosa en la resolución del conflicto surgido en torno al Túnel El Melón, por la interpretación de la garantía de riesgo geológico del Estado. El concesionario sostenía que este debía compensarlo con US\$ 15 millones mientras el MOP argumentaba que debía entregar US\$ 7 millones. El arreglo fijó una suma de US\$ 10 millones. No pudo resolver la disputa del Camino de la Madera, surgida por la inclusión de 20 Km en el camino concesionado, donde el MOP sostenía que se trataba de un alargamiento que formaba parte de la concesión y que el concesionario era responsable del mantenimiento, mientras este argumentaba lo contrario. La comisión arbitral sostuvo que los kms. en cuestión formaban parte de la concesión, pero el MOP debía compensar al concesionario con un 50% del mantenimiento de tal espacio (Gómez- Lobo; Hinojosa, 1999: 21). Este último conflicto fue resuelto por la Comisión de Arbitraje.

hiciera frente a la enorme cantidad de recursos que manejan las empresas que conforman los grupos concesionarios⁶⁰.

A modo de reflexión final sobre el caso analizado, se observa que en Chile, surgieron algunos problemas vinculados con los retrasos en la ejecución de las obras, con la incorporación de algunas inversiones adicionales a los contratos y otras situaciones críticas derivadas de las dificultades financieras de algunos sponsors de las concesionarias (Rufián Lizana, 2002). Sin embargo, el análisis previo del Estado sobre las condiciones de los caminos y la alta estandarización de los contratos, vinculado con lo estrictamente pautado que estuvo el proceso de selección del adjudicatario, permitió que la mayor parte de los problemas surgidos pudieran ser resueltos por mecanismos establecidos en tales contratos y en la ley de concesiones.

La revisión del caso chileno, permite observar algunas ventajas de llevar adelante un proceso de concesiones progresivo y realizado en distintos momentos, pues mejora las condiciones para la realización de un estudio más profundo sobre las obras a concesionar. Además, esta situación también permitió aumentar la competitividad de las licitaciones, ya que la existencia de una programación de licitaciones favoreció a las empresas de menor tamaño, en tanto, les permitió afrontar los costos de presentarse en la licitación⁶¹. Por otra parte, es de resaltar la ponderación de criterios, distinto del económico, al momento de definir el proceso de licitaciones.

⁶⁰ En la actualidad el diseño, monitoreo, regulación y control de las concesiones viales son responsabilidad última del MOP, situación que no garantiza estabilidad ni coherencia en las políticas llevadas adelante puesto que las decisiones pueden quedar atadas a los avatares políticos.

⁶¹ También vinculado con la reducción de los costos del estudio de la situación por el profundo diagnóstico realizado por el MOP.

CAPÍTULO 3

La conformación del sector vial, un sector en continua crisis

Históricamente, la inversión en infraestructura vial fue financiada por el Estado a través de fondos específicos provenientes básicamente del impuesto a combustibles y tuvo un desarrollo tardío en relación con el sistema ferroviario⁶². Así es que, recién a fines del siglo XIX y comienzos del XX, motivado por la expansión de la producción regional y por la irrupción del automóvil, aparece la necesidad de mejorar la red vial. La separación de Buenos Aires, tras la caída de Rosas y el aislamiento existente entre las provincias obligó a estas a promover la construcciones de caminos interprovinciales (López y Rubins, 2001).

Hacia 1907 una ley (5315) fija, por primera vez, un fondo regular y continuo para la construcción y ampliación de caminos. Según esta ley, sancionada durante el gobierno de Mitre, los fondos debían ser aportados por las empresas ferroviarias que estaban obligadas a contribuir con el 3% del producto líquido de sus ramales para la construcción o mantenimiento de puentes y caminos ordinarios, de los municipios o departamentos cruzados por la línea férrea, por los caminos que crucen las vías, y en proporción a los kilómetros de vías por provincia. El Poder Ejecutivo debía depositar esos fondos en el Banco de la Nación Argentina, en una cuenta especial, siendo su uso de afectación específica a los puentes, caminos que cruzan vías, etc. (DNV, D.E; Lopez; Rubins, 2001).

López y Rubis (2001) resumen que “el financiamiento público para la red vial nace con un impuesto con afectación específica administrado a través de una cuenta especial, cobrado a los beneficios líquidos de los ferrocarriles. [...] en moneda comprensible el producido de este impuesto [era hacia] 1908 [...] alrededor de U\$S 6,2 dólares per capita, contra una provisión presupuestaria anual actual y no

⁶² La primera ley referida a vialidad fue sancionada durante la presidencia de Urquiza (ley 43, de 1855). A través de la misma se autoriza al PEN a hacer un camino que comunicaba a las provincias del Norte con el Río Paraná (Lopez; Rubins, 2001, en referencia a Sánchez de Bustamante, 1939).

específica de alrededor de \$ 7,36 per capita. Mientras tanto, el tipo de caminos o puentes construidos ha variado sustancialmente, así como su costo". Las mismas autoras evalúan, a partir de las memorias del Ministerio de Hacienda y el Boletín Techint, el presupuesto de gasto en obra pública hacia 1910, donde sólo el 10% era destinado a la construcción de puentes y caminos.

No es hasta la sanción de la Ley Nacional de Vialidad (ley 11.658) que se organizó la actividad vial⁶³. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) señala que esta etapa se caracterizó "por la falta de continuidad y planificación en la acción vial" (DNV, D.E)⁶⁴. La sanción de Ley Nacional de Vialidad marca la creación de un sistema institucional, político, económico y financiero que organizó la red de caminos (Congreso de Vialidad, s/f.a)⁶⁵. Los principales aportes de esta ley consisten en:

- La creación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), como organismo autárquico, encargado de proyectar, construir y conservar la red vial nacional. La ley encomienda a esta DNV la realización del primer estudio

⁶³ Diez años antes, en una interpelación parlamentaria al Ministerio de Obras Públicas en 1922, el ministro respondía "Es fácil comprobar [...] que las leyes y decretos del Gobierno Nacional [...] relativos a caminos han sido todos autorizando para la ejecución de obras, sin responder a un plan [...] general de vialidad [...] Se necesita un plan general sistemático de caminos y una ley que [...] establezca, en los que hoy se llaman impropriadamente 'nacionales', el régimen técnico, [...] administrativo y legal basado en la jurisdicción nacional." (Citado en López; Rubins, 2001)

⁶⁴ En la historia de la vialidad, la DNV identifica cinco etapas en términos de la administración de los fondos públicos destinados al mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de la Red Nacional de Caminos. De todas formas, las etapas propuestas no están suficientemente justificadas por el organismo y no parecen del todo adecuadas para nuestros fines. Por tal motivo, se ha optado por no desarrollar la historia en función de esa propuesta. Las etapas identificadas por la DNV son: 1) desde la expansión del automóvil hasta 1932 cuando se sanciona la Ley Nacional de Vialidad; 2) desde la sanción de la ley hasta 1958 cuando se sanciona el Decr. 505/58; 3) desde 1958 a 1979 (sin que se explicita por qué es un momento de finalización de una etapa el cambio de década- tampoco se pudo identificar a través de otros relevamientos realizados); 4) desde 1979 hasta la Ley de Emergencia en 1989; 5) desde 1989 hasta la implementación del Plan Federal de Infraestructura (año 1999) y de allí hasta nuestros días. A la luz de los acontecimientos ocurridos en 2001, se considera que la quinta etapa definida por la Dirección de Vialidad no resulta pertinente y ha quedado desactualizada. En tal sentido, la misma podría extenderse hasta 2001 en que se crea el Fondo Vial, o bien, lo que se considera más apropiado, dado el proceso general de renegociaciones iniciado ese año, hasta 2003, en que se inicia un nuevo proceso de licitaciones de las rutas y la concesión sigue un modelo diferente. Desde ese entonces y hasta la actualidad, podría decirse se extiende una sexta etapa.

⁶⁵ D.E:
http://www.vialidad.gov.ar/legislacion_vial/documentos/doc%20pdf/CONGRESO%20VIAL%20CAPI%20TULO%20I.pdf#search=%22%22Ley%20nacional%20de%20vialidad%22%20%22fondo%20nacional%20de%20vialidad%22%22 (visto en Septiembre de 2006)

general sobre las necesidades viales del país y la proyección de la red a constituirse.

El sistema diseñado para elegir a la conducción de la DNV demostraba, desde ese entonces, la relevancia que la coordinación de la política de vialidad tenía para el desarrollo regional. La ley define que la DNV sería administrada por un Directorio de siete miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. El presidente y tres vocales debían representar los intereses de las regiones, mientras que los restantes miembros debían provenir de asociaciones de agricultores o ganaderos; empresas de transporte o de instituciones del automovilismo, turismo o importadores de automóviles.

- La conformación de un Fondo Nacional de Vialidad, formado, en principio, por impuestos de suma fija sobre los combustibles y lubricantes.
- La creación de un sistema troncal de caminos
- La definición de la competencia jurisdiccional sobre los caminos⁶⁶.
- El establecimiento de un sistema de ayuda federal a las provincias para la construcción de caminos provinciales. Así, se fijan las condiciones a partir de las cuales una provincia queda adherida, a partir de leyes y convenios, al régimen. Se señalaba que estas normas debían pautar la creación de organismos de vialidad a nivel provincial y la afectación específica de fondos provinciales.

La Ley de 1932 marca el puntapié inicial para un crecimiento sostenido de la red nacional pavimentada. Las Memorias de la Dirección Nacional de Vialidad señalan que este proceso de crecimiento se extiende, en forma ininterrumpida, a lo largo

⁶⁶ Según señala el texto de la ley "la Dirección tendrá especialmente en cuenta y dará preferencia a la construcción de los radiales a los puertos, a los de acceso a las estaciones ferroviarias, a los que unan las provincias o territorios nacionales, a los que den acceso a los países limítrofes y a los que intercomunique a las ciudades importantes y centros de producción, coordinando en lo posible los transportes carreteros con los fluviales, marítimos, ferroviarios y aéreos" (López y Rubins, 2001).

de una década. Por esos años, el transporte terrestre comenzaba a ganar espacio frente al ferrocarril y cargas como cereales, ganado en pie, vino, maderas comienzan a transportarse a través del transporte automotor, lo que generó nuevas necesidades: a) ampliar la red de caminos pavimentados o mejoramientos que aseguren un tránsito permanente; b) repavimentar la red existente que se encontraba deteriorada; c) aumentar el plantel de profesionales, técnicos y administrativos de los organismos de vialidad (Congreso de Vialidad, s/f.a).

Distinta visión sobre la evolución de esas décadas tiene Delgado (1998: 13) quien señala que en “las primeras dos décadas de vigencia del Fondo se registraron intensas alteraciones en su funcionamiento” y que el impuesto del 15% sobre el precio de venta de lubricantes no se aplicó hasta 1943, mientras que remarca la forma errática en que se giraron los aportes del Tesoro Nacional. Asimismo, señala que la disminución de los aportes del Tesoro hicieron que hacia fines de la década del '30 se incremente el impuesto a los combustibles.

En la década del '40, el Fondo Nacional de Vialidad fue recortado en, al menos, dos oportunidades: 1943 y 1948. Con el comienzo de la nueva década se sustituyó el porcentaje de participación de la DNV en el Fondo de Energía (creado en 1948) por un impuesto fijo a los combustibles con cargo a dicho Fondo (Delgado, 1998). El aumento de la inflación y la caída de los ingresos fiscales confluyeron en la decisión tomada en 1954 (ley 14.385) por la cual se crea un impuesto a las cubiertas destinadas a automotores e impuestos a la transferencia de estos vehículos (Congreso de Vialidad, s/f.a). Asimismo, se plantea la posibilidad de facultar al Poder Ejecutivo para la aplicación del sistema de peaje en la ejecución de un plan de construcción de autopistas y caminos. La DNV justifica esta norma en la necesidad de aumentar los recursos debido a la total insuficiencia de los fondos. Indica también la circunstancia de que “a la par que se desvalorizaba la moneda con el consiguiente deterioro de los recursos, las obras aumentaban de valor y las necesidades de Vialidad Nacional y Vialidades

Provinciales eran mayores derivadas de las mayores exigencias del tránsito” (Congreso de Vialidad, s/f.a)⁶⁷.

En 1958, se dicta el decreto 505/58, otro de los hitos del desarrollo del sistema nacional de vialidad. Por medio de este decreto ley se establecen una serie de instrumentos para la gestión del sistema de vialidad:

- Se modifica la forma de constituir los fondos viales, pues a partir de esta norma el Fondo Nacional de Vialidad pasa a conformarse por un porcentaje fijo del 35% sobre el precio de venta al público de los combustibles y lubricantes. Este fondo estaba destinado al estudio, trazado, apertura, proyecto, construcción, conservación, reparación, mejoramiento y reconstrucción de caminos, y obras anexas del sistema troncal nacional. Asimismo, entre las posibles fuentes de recursos de este fondo, se volvió a hacer referencia a los derechos de peaje.
- “Se instituye un régimen de coparticipación federal, que tiene por finalidad contribuir a la construcción, reconstrucción, modificaciones y conservación de los caminos provinciales, y a la adquisición de equipos para obras viales por las provincias” (López y Rubins, 2001). Se crea una red denominada “caminos de coparticipación federal” y se elimina la ayuda federal de la ley 11.658. En definitiva, se define un modelo de inversión y la distribución del Fondo Nacional de Vialidad.

⁶⁷ Con el dictado del Decreto 10.670, cambia el criterio sobre el cual se aplica el impuesto (“precio de venta al público” de la nafta y gas-oil) y pasa a constituirse como un “valor de retención”, fijado por la Secretaría de Energía y Combustible. Con esta modificación se disminuyeron los recursos viales, con el agravante de que se efectuó con retroactividad a un año. El impacto que se produjo fue inmediato pues debieron paralizarse los planes de obra en ejecución como así restringirse la preparación de los planes futuros. Los sucesivos instrumentos legales dictados con posterioridad no hacen más que vulnerar definitivamente y cada vez más el principio básico de destinar el producto del gravamen que pagan los usuarios, exclusivamente a la construcción de caminos, principio que sólo tuvo plena aplicación durante el período 1932-1948; a partir de cuyo último año se dio participación en el mismo al Fondo Nacional de Energía (Congreso de Vialidad, s/f, b) D.E: http://www.vialidad.gov.ar/legislacion_vial/documentos/doc%20pdf/CONGRESO%20VIAL%20CAPITULO%20III%20-%20IV.pdf#search=%22%22Fondo%20de%20Combustibles%22%20%221968%22%22 (visto en Septiembre de 2006)

- Se definen los objetivos de la DNV y las características de su administración: se fortalece el rol del Presidente de la institución, ya que todas las facultades del Directorio pasan a ser ejercidas por intermedio de este y no se permite a ninguno de los miembros del directorio tener funciones ejecutivas, salvo expresa delegación del cuerpo.
- Para atenuar la centralización del sistema, se crea el Consejo Vial Federal, reconociendo de esa forma, la necesidad de alcanzar un consenso con los actores regionales. El Consejo Vial Federal pasaría a estar conformado por el Presidente, los Directores y el Ingeniero Jefe de la DNV, así como también por los Presidentes de las direcciones de vialidad de cada una de las provincias. Este consejo, se plantea como objetivo coordinar la obra vial del país y proponer mecanismos para la resolución de los problemas comunes.

Para la Asociación de Carreteras, que reúne empresarios del sector, este decreto-ley tuvo un importante rol como aliento a "la gran inversión vial durante las décadas del '60 y '70" (Gorostiaga, 2001⁶⁸).

Las políticas desarrollistas hacían más evidente la necesidad de caminos, por ello en 1960 se crea el Fondo Nacional Complementario de Vialidad (ley 15.274), dicho fondo se constituyó a partir de los impuestos a las cubiertas y los vehículos cuyo peso supere las 12 toneladas y sirvió como impulso para el crecimiento de la red pavimentada⁶⁹. No obstante, las políticas seguían siendo erráticas: tres decretos firmados en 1963 (1223/63, 1514/63 y 2227/63) establecieron la participación de los impuestos de los usuarios a las Rentas Generales, mientras que las leyes 16.656 y 16.657 distribuyeron los fondos y modificaron el impuesto a las cubiertas y a los combustibles líquidos (Congreso de Vialidad, s/f.b). Paralelamente, desde el Estado se señalaba, cada vez con mayor insistencia, el

⁶⁸ Se trata de una editorial escrita por el Ing. Pablo Gorostiaga para la revista Carreteras, de la Asociación Argentina de Carreteras. La nota editorial se denominó "El camino: evolución y su actual encrucijada" y fue publicado en el n° 164, AÑO XLVII, en Julio de 2001.

⁶⁹ En el primer artículo se planteaba la construcción o reconstrucción de 15.000 kilómetros de caminos de la Red Troncal Nacional en un plazo no mayor a 10 años.

constante déficit de obras existente, el cual se encontraba vinculado con la paulatina disminución de la inversión en obra pública, el creciente y, en algunos casos, alarmante deterioro en la infraestructura y la focalización de los recursos en la reparación de los caminos destruidos, lo cual se señalaba, llevaría al colapso del sistema vial argentino. Esta situación se veía agravada por un aumento no previsto del tráfico de cargas y el creciente uso del automotor como medio de transporte. Por ello, siete años después, en noviembre de 1967, se promulgó la ley 17.520, la cual facultaba al Poder Ejecutivo a construir obras mediante su concesión a particulares, sociedades mixtas o entes públicos, con una consecuente aplicación de tarifas de peaje a los usuarios de las dichas obras⁷⁰. Tal como veremos a continuación, esta ley de 1967 se constituyó como el instrumento legal que permitió la concesión de las rutas en el contexto de la reforma estatal (1989/90).

Además de la facultad de realizar obras a través de la aplicación de tarifas de peaje, la ley, elaborada en el gobierno de Onganía, legisló en las siguientes materias:

- Estableció el tipo de concesiones que podían realizarse según fueran de carácter: a) *oneroso*, cuando se impone al concesionario una contribución determinada en dinero o una participación sobre sus beneficios a favor del Estado; b) *gratuita*; o c) *subvencionada por el Estado*, cuando se fija una entrega inicial durante la construcción o con entregas en el período de la explotación reintegrables o no al Estado⁷¹.

⁷⁰ Las concesiones por peaje que se realizaron a partir de esta norma fueron para la construcción de obras totalmente nuevas. En tal sentido, son relevantes las primeras experiencias de capital privado con cobro de peaje de la AU1, AU6 y Autopista 9 de Julio de Capital Federal; Camino del Buen Ayre; Autopista Bs. As.- La Plata (a través de consorcios privados), en tanto, no debe perderse de vista la existencia de obras públicas de infraestructura vial que cobraban peaje como el Túnel subfluvial Santa Fe- Paraná, Puente Corrientes- Resistencia, Complejo Zárate Brazo Largo, Puente Internacional Colón- Paysandú, Puente Internacional Fray Bentos- Puerto Iguazú y la Autopista Santa Fe- Rosario.

⁷¹ Los criterios para definir la modalidad de concesión estarían dados por: 1) el nivel medio de las tarifas, el cual no podría exceder al valor económico medio del servicio ofrecido; 2) La rentabilidad de la obra (considerando, el tráfico presunto, el pago de la amortización de su costo, de los intereses, beneficio y de los gastos de conservación y de explotación). Asimismo, la ley señala que si la modalidad es gratuita o subvencionada por el Estado, los contratos deberían precisar las

- Definió los procedimientos para otorgar obra pública: a) por licitación pública; b) por contratación directa con entes públicos o con sociedades de capital estatal; c) por contratación con sociedades privadas o mixtas.
- Creó un fondo para el estudio y control de tales concesiones. El fondo se conformaría por: a) aportes provenientes de las rentas generales (fijándose un único aporte); b) un 0,5 % de la recaudación que perciba en las obras ejecutadas por peaje y c) el 1 % de las ventas de terrenos e inmuebles o locaciones que realicen los entes concesionarios, además de otro aporte que pueda disponerse posteriormente.
- Incrementó las competencias de la Secretaría de Obras Públicas, para hacer frente a las transformaciones ocurridas. Se le asignó la responsabilidad de entender en el otorgamiento de las concesiones, su régimen de promoción y en la realización de los estudios de rentabilidad, determinación de la modalidad de la concesión y la conformación de los organismos que se consideren necesarios. También esta Secretaría sería la responsable de la coordinación con los organismos de Estado correspondientes, así como la responsable de la fiscalización y el control de las concesiones.

A pesar de introducir cambios profundos, esta ley no tuvo grandes efectos, al menos hasta la década del '90, pues la mayoría de las obras públicas continuaron construyéndose mediante el sistema tradicional, fijado en la ley 13.064⁷².

En tal contexto, y ante la necesidad de financiar la actividad de la DNV, se instaura a través de la ley 17.597 el Fondo de Combustible, el cual se mantuvo vigente hasta 1989. El 48% de este impuesto a la transferencia de combustibles líquidos y derivados del petróleo era asignado al Fondo Nacional de Vialidad, mientras que

obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado en caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos.

⁷² A través de esta ley, de 1947, se define como obra pública nacional a toda construcción o trabajo o servicio de la industria que se ejecute con fondos del Tesoro Nacional. Asimismo, la ley define el sistema para realizar las obras por medio de personas o entidades no oficiales (licitación, contrato, ejecución de obras, pago, rescisión del contrato).

se asignaba a los Fondos Provinciales de Caminos (Decr. 505/58) un 14,5%⁷³. Sin embargo, Delgado (1998: 14) señala que “[u]n año más tarde [de la sanción de la ley], ante la pérdida de recursos viales, se creó un impuesto de valor fijo a las naftas, afectado específicamente a la DNV”.

A comienzos de la década del '70, a través de las leyes 20.073 y 20.336, se creó el Fondo Nacional para la Infraestructura del Transporte (FONIT), que reduce aún más los aportes a Vialidad Nacional. A través de este Fondo se produjo la reducción de su participación en el monto del impuesto a los combustibles al 22,7% (Congreso de Vialidad, s/f.b)⁷⁴. Delgado (1998) señala que todos los cambios en los Fondos llevaron a que la participación de Rentas Generales en la distribución del impuesto a los combustibles fuera creciendo. Así, a mediados de los ochenta, esta participación alcanzaba el 65% del impuesto.

En la década de 1980 se sucedieron numerosas modificaciones normativas, las cuales disminuyeron aún más los ingresos de la DNV por tributos específicos. Finalmente, la crisis fiscal de 1989 marcó el fin del Fondo Vial y su incorporación a Rentas Generales. Dos años después, en 1991, se eliminaron los fondos específicos orientados a la actividad vial nacional. Estos fondos fueron reemplazados por un impuesto de suma fija sobre los combustibles. También en 1991 se eliminó el impuesto sobre la primera venta de automóviles y se redujo el adicional sobre las cubiertas, el cual desapareció totalmente en 1996.

Las instituciones de la política vial

Hasta el momento, el análisis de la política vial se ha concentrado en la normativa legal desde la constitución del sector, o aparición histórica de la problemática de los caminos, hasta la década del '80 en que, por medio de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, se impulsó la reestructuración de la

⁷³ Un 35% restante se asignaba al Fondo Nacional de Energía y un 2,5% para el Fondo Especial Provisorio administrado por el Tesoro.

⁷⁴ Delgado (1998) señala que esta participación ascendía 31,5%. Las consultas realizadas en la DNV y Memorias de la Institución no permitieron resolver la diferencia.

DNV y la concesión de los caminos. En esta sección del trabajo, se hace foco en las instituciones estatales que interactúan en la definición de la política vial, en forma previa a la transformación de 1989.

A fines del siglo XIX se crea la primera institución destinada a la actividad vial, la Inspección General de Puentes y Caminos, dependiente del Departamento de Ingenieros Civiles, responsable sólo a la ejecución de obras civiles. Esta Inspección (creada por ley 757 de 1875), estaría en funciones poco más de dos décadas, hasta la creación, en 1898, del Ministerio de Obras Públicas, en cuyo decreto reglamentario también se crea la Dirección General de Vías de Comunicaciones y Arquitectura, con una Inspección General de Puentes, Caminos y Telégrafos. En 1906, la Inspección pasa a ser Dirección y, desde 1909, vuelve a concentrarse exclusivamente en la construcción de puentes y caminos. Además, por esos años, en consonancia con los primeros fondos para el financiamiento de las obras, instituidos por Mitre, se creó la Comisión Administradora del Fondo de Caminos (López; Rubins, 2001). Las instituciones creadas en los albores del siglo XX subsistieron hasta 1932, año en que se creó la Dirección Nacional de Vialidad (DNV)⁷⁵, que unificó la Dirección General de Puentes y Caminos y la Comisión Administradora del Fondo de Caminos (López; Rubins, 2001).

Hasta entonces "nada existía de orgánico y permanente. Se construían los caminos según fuese la mayor o menor diligencia de los gobiernos; la tarea despereja impedía que se canalizase el tráfico con rumbos definidos y, la que un día era ruta transitable, al siguiente era abandonada ante el mejoramiento de otro camino próximo. Sin ley básica y sin recursos permanentes, los organismos nacionales y

⁷⁵ Creada por la ley 11.658 y reglamentada por decreto 14.137/32.

El propósito era "crear un organismo encargado de establecer un desarrollo gradual y paulatino del sistema caminero argentino", "pero se nota también - agrega la Memoria de Vialidad Nacional, año 1933 - que nunca el problema había sido abordado con la decisión y la energía indispensable para su solución. De ahí solamente al comenzar la actuación del gobierno actual (Presidente de la Nación, Agustín P. Justo), fue encarado resueltamente el problema y el proyecto del Poder Ejecutivo de los legisladores, sirvieron de base para la sanción definitiva, salvándose con ello, una grave omisión en la legislación argentina" Citado en la Página Web Institucional de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVBA) (visto en septiembre de 2006).

provinciales no podían cumplir una misión más eficaz" (Memoria de la Dirección Nacional de Vialidad, Tomo I, 1933⁷⁶).

Desde su creación, la DNV funcionó como una institución del derecho público con capacidad para actuar, tanto en el ámbito público como privado. Asimismo, se dispuso en esta ley que la DNV sea responsable del señalamiento y numeración de todos los caminos nacionales; el levantamiento y la publicación de un plano general y planos detallados, así como de la preparación de la reglamentación general de tráfico para caminos nacionales (DNV, D.E). Tal como se señala en el Congreso de Vialidad (s/f.a: 5), "con la creación de la Dirección Nacional de Vialidad, no sólo se originó una institución, se implementó un sistema de base federal". El objetivo planteado consistía en el desarrollo de una red vial del país, establecida a través de un sistema troncal, caracterizado por enlazar a las provincias y capitales entre sí, unir a las principales ciudades, los principales puertos navales y aéreos y a las grandes zonas de producción y de consumo. Asimismo, se establecía que esta red troncal alcanzaría a los sistemas locales de caminos de coparticipación federal, a partir de acuerdos con las provincias.

Tal como se señaló al hacer referencia a la norma de creación de esta institución, junto a ella se propuso a las provincias crear direcciones provinciales de vialidad. Estas direcciones fueron constituidas en un plazo de dos años⁷⁷ y entre sus funciones se estableció que tuvieran a su cargo todo lo referente a la vialidad de la provincia, es decir, la planificación, mejora y mantenimiento de los caminos provinciales, así como la celebración y aplicación de convenios con direcciones provinciales de otras jurisdicciones y la administración e inversión de los recursos nacionales asignados. Por otra parte, las normas de creación de estas direcciones hicieron referencia a la permanente colaboración con la DNV para el mantenimiento de rutas nacionales que atraviesen territorio provincial.

⁷⁶ Citado en la Página Web Institucional de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVBA) (visto en septiembre de 2006).

⁷⁷ Debe considerarse que en la mayoría de las provincias, al igual que en el Estado nacional, existían direcciones provinciales de puentes y caminos. Asimismo, es preciso señalar que en los territorios federales, por lo general, se constituyeron organismos con funciones similares después de la década del '50.

Asimismo, se planteó entonces la necesidad de dividir en dos la red de rutas existentes: a) rutas de jurisdicción nacional y b) rutas de jurisdicción provincial. Si bien se produjeron algunas modificaciones a esta división, y en varias oportunidades una misma ruta cambió de jurisdicción, se estableció que las *Rutas provinciales* sean numeradas entre el 1 y 99 (a excepción de las rutas 3, 26 y 40). Estas, a su vez, se subdividieron en *rutas provinciales primarias*, aquellas que vinculan localidades, centros de producción, turísticas y *rutas provinciales secundarias*, que complementan la anterior.

En 1958 se creó el Consejo Federal de Vialidad⁷⁸, integrado por las Vialidades (Nacional y las Provinciales)⁷⁹, y concebido para estudiar y coordinar la obra vial del país y considerar y proponer soluciones a los problemas de interés común como el espacio, es decir, un espacio para proyectar la construcción y mantenimiento de una red caminera integrada. Sería además el espacio para la determinación de los porcentajes de coparticipación de los fondos viales. Las resoluciones en el Consejo se tomarían con el voto de 2/3 de sus miembros presentes. En tanto, se pautaba la realización de, al menos, una reunión al año.

Otra institución importante en relación con la política de vialidad fue el Ministerio, Secretaría o Departamento de Obras Públicas⁸⁰. Entre las funciones de esta dependencia se señalan el estudio, realización, fiscalización administrativa, inspección técnica y, en los casos que así lo requirieran, explotación y control comercial de toda iniciativa y cuestión relativa a vías de comunicación (puentes y caminos nacionales, interprovinciales o locales y ferrocarriles de propiedad o jurisdicción nacional). Además, esta unidad, históricamente, debió participar de la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concursos y/o licitaciones.

⁷⁸ Art. 12, decreto 505/58.

⁷⁹ Constituido por el Presidente, Directores e Ingeniero Jefe de la Dirección Nacional de Vialidad y los Presidentes de los organismos viales provinciales, o sus representantes.

⁸⁰ Según el nivel de la unidad en el organigrama del gobierno nacional. En tal sentido, se señala que hasta 1898 fue un Departamento dentro del Ministerio del Interior, luego pasó a ser un Ministerio y en las últimas décadas del siglo XX alternó como Secretaría del Ministerio de Economía (con diferentes nombres) y de algún Ministerio de Obras Públicas o Infraestructura.

El Estado, los contratistas y la otra cara del "Estado benefactor"

Hacia mediados del siglo XX, la política económica argentina, orientada por la desnacionalización y la construcción de obras públicas, amplió el margen de la actividad estatal fortaleciendo a las empresas oligopólicas. La expansión de las multinacionales se produjo muy rápidamente y sin demasiada necesidad de que se traigan divisas del exterior, por la elevada acumulación de beneficios (Schvarzer, 2000). Entre los beneficios otorgados por el Estado argentino para la instalación de subsidiarias de empresas trasnacionales se encuentran: sobrepuestos en las compras estatales; prácticas corruptas para el pago a destiempo, así como la reproducción de cargas de mayores costos al producto de la indexación; regímenes de promoción industrial y el acceso a insumos, como la luz y el gas, a precios preferenciales (López, 2005; Basualdo, 2006; Mazón, s/f).

El proceso de industrialización, apoyado en grandes empresas de capital extranjero, se profundizó durante el gobierno de Onganía⁸¹ y como resultado, numerosas subsidiarias de las más importantes empresas internacionales se asentaron en Argentina. Luego de la caída del gobierno de Onganía se abandonó la orientación al capital extranjero apostándose, como señala Schvarzer (2000), al capital local. Transcurrida una década desde la vigorosa apuesta al capital extranjero, el balance global no era muy alentador y comenzaron a oírse voces contrarias a esa orientación. Por lo que se modificó la orientación del modelo económico. Sin embargo, las prerrogativas y beneficios de la etapa anterior no fueron eliminados sino que se reorientaron. Así, se constituyó la denominada "patria contratista", denominación referida a los amplios beneficios obtenidos por un sector a partir de la realización de negocios lucrativos, aprovechando los favores públicos y los contratos con el Estado (Rappoport, 2006⁸²). Es decir, a lo

⁸¹ Para Basualdo (2006:155) "[n]o cabe ninguna duda de que la vertiginosa expansión de los conglomerados extranjeros estuvo vinculada al dinamismo de las nuevas actividades oligopólicas que se instalaron en el país durante el 'desarrollismo', pero también influyó la adquisición de empresas locales, especialmente durante la gestión de Krieger Vasena a fines de los años sesenta".

⁸² Opinión de Mario Rappoport, publicada en el artículo "Patria Sociedad Anónima", Página 12, 5 de Febrero de 2006.

largo de este período se realizó una transferencia de fondos del Estado a empresas privadas mediante la contratación de obras o adquisición de bienes cuyos costos eran mucho más elevados que los existentes en el mercado (Monzon, s/f). Por medio de estas políticas, los sucesivos gobiernos ejercieron una política selectiva de distribución de subsidios, de la cual resultaron principales beneficiarios los grupos económicos más importantes del país (Astra, Pérez Companc, Roggio y Soldati) o aquellas vinculadas a algunos conglomerados extranjeros, como es el caso del holding Techint (Azpiazu, et.al, s/f). Un artículo de Página 12, resume muy gráficamente la dinámica de este fenómeno⁸³:

“El retiro del Estado como constructor (en los ‘70) y las facilidades otorgadas a un puñado de grupos económicos para hacerse del negocio cumplieron sólo en la ficción con la prometida mejora en la eficiencia y la reducción de costos que se esperaba del accionar privado. Una rentabilidad envidiada por los demás sectores económicos y la constante renegociación de contratos por ‘mayores costos’ pasaron a ser la tónica dominante en el negocio de la ‘patria contratista’. Un negocio en provecho propio y con rendimiento negativo para el resto [...] El elevado grado de cartelización en la obra pública es fácilmente comprobable, tanto por la corta lista de concesionarios y contratistas, como por la forma en que ese puñado de empresas se ligan entre sí conformando consorcios que, en unas licitaciones los encuentra como rivales y, en otras, como socios”. En cuanto a la conducta monopólica, aunque la considera más difícil, también se podría demostrar a poco de “verificar que tal condición de ‘exclusividad’ del grupo de contratistas es aprovechada para inflar los precios que le cobran al Estado”.

Durante el golpe militar de 1976 se profundizó la orientación al capital nacional, dándose en este período un salto en la concentración de la producción industrial en un conjunto reducido de firmas⁸⁴. Para Basualdo (2006) a partir del golpe de 1976 se producen modificaciones estructurales que alteraron la situación de una manera sustancial. Para este autor, la orientación principal de la economía local

⁸³ Dellatorre, Raúl (2005). “Origen de un privilegio socialmente muy costoso”. Artículo publicado en Página 12, 23 de noviembre de 2005.

⁸⁴ Por ese entonces, se planteaba que el constante déficit de obras existente vinculado con la paulatina disminución de la inversión en obra pública, el creciente y, en algunos casos, alarmante deterioro de la infraestructura y la focalización de los recursos en la reparación de los caminos destruidos, llevaría al colapso del sistema vial argentino.

dejó de estar centrada en la concentración del capital para pasar a la centralización del mismo. Es decir, el grado de concentración pasó a ser insuficiente. En tanto, señala que el “predominio de la centralización del capital a partir de la valoración financiera fue la expresión de un cambio fundamental en el nivel macroeconómico [...]. La unidad económica pasó a ser el grupo económico que subsistía bajo su órbita y propiedad múltiples empresas –tanto oligopólicas como otras que no lo eran- ubicadas en diferentes actividades económicas, el conjunto de las cuales respondía a estrategias –no excluyentes sino complementarias entre sí- de integración horizontal, vertical o diversificación de actividades” (Basualdo, 2006: 152)⁸⁵.

Schvarzer (2000) señala que a mediados de la década del '70 la política económica comenzó a ofrecer opciones alternativas en relación con el aparato estatal. Para el autor, estas opciones se abrieron a partir de la “privatización periférica”, que creaba monopolios que trabajaban para los entes públicos con bajo grado de control. Para Schvarzer (2000: 309) para “[l]a casi totalidad de esas transferencias de negocios creaba ‘mercados’ en los que no había transparencia ni operaba la lógica competitiva. En cada caso había compradores únicos o vendedores únicos y contratos a largo plazo que aseguraban ingresos con un mínimo riesgo a sus tomadores”⁸⁶. Los grupos económicos encontraban así una nueva vocación operando servicios protegidos y amparados por el Estado. Schvarzer (2000) concluye que, como los negocios que generaban fuertes ganancias, eran generados por la retirada del Estado, los grupos económicos fortalecidos percibían que crecían aún cuando operaban en una economía

⁸⁵ En relación con la caracterización de los capitales que ocuparon el centro del proceso de acumulación a partir de la dictadura militar, Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986: 190) señalan que se trataba de grandes actores ya existentes en la economía argentina. “Por lo tanto, no se trata de una redefinición del poder económico basado en nuevos capitales que surgen y se consolidan al calor del accionar estatal” Citado en Basualdo (2006).

⁸⁶ Schvarzer (2000) cita un estudio realizado en 1981 a través del cual demostró que siete actividades protegidas por el Estado habían atraído el interés de no menos de siete grupos económicos que se diversificaron con ellas. Esa experiencia, es según el autor, la que señala el camino para las privatizaciones de los '90 ya que entre los sectores se encontraba el petróleo, la construcción pública, los teléfonos, gas, electricidad, las finanzas y minería.

estancada y que su evolución no dependía de la evolución del producto bruto ni de la riqueza nacional⁸⁷.

Por esos años, Techint y Pérez Companc lideraban el conjunto de firmas proveedoras de bienes y servicios para el Estado. El grupo Macri recién surgiría en 1983, luego de que se produjera la "transferencia" de las empresas locales provenientes de Fiat, pero se consolidaría también como una gran empresa constructora (Basualdo, 2006). Estos grupos económicos locales conformaban la oligarquía diversificada no sólo porque constituían su núcleo central y elenco estable sino también porque junto a ellas se encontraban unidades económicas que hasta el momento eran parte de otras fracciones de capital y que desde mediados de 1979 fueron asimiladas por esta fracción de la oligarquía argentina (Basualdo, 2006).

Los problemas macroeconómicos de la década del '80 limitaron la capacidad estatal de distribuir subsidios, realzándose la importancia de los contratos de obra pública y la selectividad del proceso (Schamis, 1998). Para Schamis (1998), se generó una especie de "economía de escala" del rent seeking que llevo a una concentración empresarial y a la centralización de los conglomerados económicos. Es decir, en esta década se consolidaron los grupos económicos locales, los que siguieron gozando de las ventajas del amparo estatal. Así, desde el fin de la década del '80 los contratistas pasaron a controlar las finanzas, la industria y el comercio⁸⁸.

Para López (2006) la debilidad del Estado y la volatilidad del escenario institucional y macroeconómico generaron condiciones para que las políticas pro-

⁸⁷ No obstante, López (2005: 213) sostiene que aunque podría pensarse que la expansión de los conglomerados locales en un contexto de debilidad del proceso inversor sería signo de acceso preferencial de esta nueva elite al proceso de toma de decisión, encuentra que autores de distinto origen ideológico afirmaron que el equipo de Martínez de Hoz actuó como "tecnocracia aislada" (Acuña, 1995; Nogués, 1986, Palermo y Novaro, 1996)

⁸⁸ En los primeros meses del gobierno de Menem, los representantes de la patria contratista ejercieron una gran presión sobre el gobierno (Corrales, 1998), constituyéndose, como se verá más adelante, en los "ganadores" de la etapa que se abriría.

industrialización dieran lugar a conductas "rentísticas"⁸⁹. La política de construcción de rutas y carreteras es un claro exponente de estas conductas y la necesidad de extender las carreteras y mejorar las condiciones de los caminos llevó a contratar la realización de obras.

Cuando el gobierno radical suspendió el pago de los servicios (y del capital) de la deuda externa pública, a fines de la década del '80, se puso de manifiesto la lucha de intereses que existía en el interior de los sectores de poder económico (los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros radicados en el país, por un lado, y los acreedores externos, por otro) (Azpiazu, 1991; Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; y Basualdo, 1987 y 1992⁹⁰). Así, seguiría consolidándose el proceso de reestructuración económico-social que tuvo lugar en el país durante el gobierno militar y que, en palabras de Azpiazu y Basualdo (2002:32) "supuso un doble proceso de transferencia de ingresos: desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas empresas hacia las de mayor tamaño (en especial, hacia aquellas que eran propiedad de los integrantes del nuevo bloque de poder económico). Esta nueva fisonomía de la elite dominante argentina se vio parcialmente modificada a principios de los años ochenta, cuando, a partir de la "crisis de la deuda externa", que dio origen a lo que posteriormente se denominó la 'década perdida', los acreedores externos irrumpen como otro de los decisivos factores de poder en el país".

Azpiazu y Basualdo (2002:33) concluyen que "como resultado de la política económica del período 1976-1983 emergen, en medio de un proceso de desindustrialización y de creciente auge financiero en la economía argentina, un reducido número de grupos económicos, empresas extranjeras y bancos acreedores, que van concentrando una porción creciente del ingreso nacional. Ello

⁸⁹ Los autores que adoptan una perspectiva más ortodoxa no suelen analizar los comportamientos ni las estrategias de desempeño empresario, pues consideran las acciones de estos como respuestas al esquema de incentivos del poder público. Estos autores suelen más bien concentrar su atención en las consecuencias de las conductas y acciones del Estado (López, 2006).

⁹⁰ Citado en Basualdo y Azpiazu (2002).

trajo aparejado un poder de veto decisivo en el campo de las políticas económicas, que tendería a condicionar sobremanera el rumbo del proceso económico, político y social del país hasta la actualidad". Es este poder de veto el que no lograría quebrarse en la democracia. En su intención de promover la industrialización se llevaron adelante políticas tendientes a fortalecer ciertos grupos económicos pero la consolidación del poderío económico y político de estas empresas terminaría condicionando fuertemente las decisiones estatales.

En resumen, a lo largo de las décadas se reprodujo el comportamiento aunque se modificaron los instrumentos. De la misma forma que la posesión de tierras y las ventajas asociadas a ellas se convirtió en un claro indicador de las características de una industria poco competitiva y un empresariado poco emprendedor durante el predominio del modelo agroexportador; la sustitución de importaciones y el poder de compra del Estado se convertiría en el instrumento de apoyo desde fines de los '60 y hasta la década del '80; para que, finalmente, a partir de los '90, las políticas de privatizaciones actuaran como fuentes "fáciles" de ingreso para los grandes empresarios argentinos (López, 2006).

En los próximos capítulos profundizaremos sobre aspectos que nos permiten considerar que en la década del '90 se repetiría la historia, aunque cambiaría el instrumento por el cual se apoyaba a los empresarios. Los industriales argentinos, claramente dependiente de la protección estatal, para su subsistencia, ya sea a través de una protección cambiaria, favores impositivos y/o a través de la protección externa. La industria se ha mostrado poco dinámica y con escasa capacidad autosuficiente y, como se señaló anteriormente, la evolución de las mayores industrias muestra que solamente aquellas empresas fuertemente ligadas al gobierno lograron ampliarse. Por otra parte, la investigación y el desarrollo, en general, ha quedado a cargo del Estado, observándose un escaso impulso de las empresas en este sentido.

Siguiendo una conclusión alcanzada por Zurbriggen (2006)⁹¹ es posible sostener que la búsqueda de privilegios políticos de los empresarios se antepuso al impulso empresarial para mejorar las condiciones económicas de sus negocios, generándose de tal forma una convivencia *non sancta* entre empresarios y políticos. En esta convivencia a ambos les resultó más fácil, más viable, menos conflictivo, entenderse en el plano de favores mutuos que concentrarse en el mejor desempeño de sus tareas respectivas.

El sector de la construcción, características de un sector industrial con ciertas particularidades⁹²

El sector de la construcción no constituye un sector homogéneo, pues existen importantes diferencias en términos de los tamaños, la utilización de equipos y tecnologías especiales, a las características del mercado en el que actúan y la estabilidad relativa de sus operaciones. Tal como señalan Schvarzer e Itzcovitz (1989) conviven dentro del sector un gran número de empresas pequeñas, dedicadas a la construcción de viviendas unifamiliares o a actividades específicas subcontratadas por otras, con grandes organizaciones que encaran obras de envergadura. Dada la diferencia de escalas en lo construido también se observan importantes brechas en términos de los requerimientos de capital, tecnología, capacidad organizativa y otros acervos, así como una localización geográfica distinta⁹³. La especialización y las características de las tareas a realizar son algunos de los factores que hacen a la segmentación del mercado, pero es fundamental, en estos términos, el tipo de comitente. La demanda estatal, que

⁹¹ Aún cuando su trabajo se concentra en un análisis de Uruguay.

⁹² La presente sección del trabajo ha sido desarrollada siguiendo los lineamientos planteados por el trabajo de Schvarzer e Itzcovitz (1989). Si bien han transcurrido varios años desde la realización de dicho trabajo, no se han identificado desde entonces, trabajos que aborden el estudio del sector con la rigurosidad que lo hace este. En cuanto a la información sobre las transformaciones en la última década se ha recurrido fundamentalmente a la realización de entrevistas para saldar de esta forma los déficit en materia de publicaciones sobre el sector.

⁹³ Las grandes empresas tienden a concentrarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y algunas otras grandes ciudades, estableciendo unidades localizadas en un espacio más específico cuando deben realizar alguna obra, mientras que las empresas más pequeñas tienden a localizarse en una zona determinada restringiendo su ámbito de acción, haciéndose mucho más marcado su ciclo de expansión y retracción.

genera más del 50% de la demanda histórica del sector establece pautas muy específicas en términos de tecnología y especialización que, en general, sólo pueden ser satisfechas por las grandes empresas del sector⁹⁴. Así, el sector público condiciona la estructuración de la gran industria de la construcción que tiende a servirla, no sólo por vía indirecta, a partir de generar condiciones para la inversión privada, sino, fundamentalmente, a partir de su propia demanda⁹⁵. Demanda que hasta la privatización de las empresas públicas se encontraba dispersa entre numerosos organismos públicos con cierta autonomía en la toma de decisión (Dirección Nacional de Vialidad y a las direcciones de vialidad provincial; Agua y Energía e HIDRONOR; Gas del Estado) pero que, a partir de la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, ha tendido a concentrarse en el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos de nivel nacional y en las Secretarías de Obras Públicas de nivel provincial, pero dicha tendencia se ve contrarrestada por las obras contenidas que debían realizar las empresas a cargo de las distintas concesiones.

La historia del sector muestra que, en una primera etapa, el desarrollo del mismo se encontraba fuertemente asociado con los ferrocarriles (fines del siglo pasado). Por ese entonces, las empresas eran británicas y compartían intereses con los demandantes que tenían también un mismo origen nacional. Una segunda etapa, iniciada en el siglo XX, tiene como protagonistas a las empresas alemanas que amplían su actividad a partir de las grandes obras públicas encaradas por el gobierno nacional. Sin embargo, muchas de estas empresas son nacionalizadas en 1944 por la ruptura con las potencias del Eje el gobierno argentino. Es también

⁹⁴ Aún cuando en muchas oportunidades estas empresas terminen subcontratando a otras más pequeñas dentro del sector, o bien, se terminen presentando a través de consorcios o UTE (uniones transitorias de empresas).

⁹⁵ Un consultor del sector (Sica, 2006) señaló en la 54ª Convención de la CAC que las perspectivas del sector indican una participación mucho más activa en términos de lo que es la ingerencia del sector público en los procesos de inversión, cuestión central para sostener el crecimiento en los sectores de infraestructura. En tanto, que al momento de analizar la inversión pública actual, el consultor observa que casi un 50% de lo que invierte el sector público está direccionado en términos de lo que hace al transporte, básicamente lo que son vías de comunicación, caminos y el sector energía. En el caso de la infraestructura vial, los cambios en los contratos ocasionaron que el Estado sea quien hoy toma la responsabilidad de llevarlas por delante.

en las primeras décadas del siglo que surgen algunas empresas ligadas a grupos económicos que demandan obras como parte de sus actividades, hacia la década del '30 se observa un importante impulso de la actividad y una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, empiezan a trabajar en Argentina una serie de constructoras italianas⁹⁶ ligadas a otras inversiones realizadas por capitales de ese origen (Vitelli, 1976; Schvarzer e Itzcovitz, 1989).

La década del '70 representa un salto cualitativo importante para las empresas del sector por la alta demanda de obras públicas como las grandes represas del país, las autopistas y rutas. Hacia mediados de esa década, 13 de las 14 mayores empresas del sector realizaban obras de ingeniería que dependían, casi en su totalidad, de la inversión estatal (Vitelli, 1976). Por esos años, se produjeron también transferencias de propiedad de diversas empresas grandes de forma que quedó modificada la composición de su capital a favor de propietarios argentinos, tomando una política acorde con los requisitos de la política oficial (por lo general, favorable al capital nacional). La construcción de grandes obras civiles estimuló a las empresas constructoras (privatización periférica). Muchos de esos contratos siguieron cierta frecuencia, fuera conciente o no, que facilitó el crecimiento razonable de los grupos que se veían favorecidos. La historia de esos contratos exhibe una lógica consistente en ofrecer operaciones de dimensiones crecientes para la actividad de esos grupos a medida que el Estado decidía ampliar sus objetivos: obras y operaciones cada más grandes y complejas (Schvarzer, 1995). Los grandes grupos empresarios del sector de la construcción se vieron beneficiados en la medida en que ellos podían hacerse cargo gracias a sus antecedentes y experiencia⁹⁷. De ese modo, las empresas lograron asegurarse ingresos estables (en momentos de crisis fiscal) y un nivel razonable de actividad por todo el período de concesión (Schvarzer, 1995).

⁹⁶ Las empresas de este origen resultan relevantes para la historia del sector pues hacia 1973 cubrían el 50% de la facturación realizada por compañías de capital extranjero (Vitelli, 1976). Sin embargo, avanzada esa década las mismas tenderían a asumir un carácter nacional (por ejemplo, las empresas vinculadas con la familia Macri).

⁹⁷ En el caso de la concesión de rutas ya construídas a numerosas empresas constructoras de caminos tuvo ese sentido por la elevada presencia de firmas de origen nacional.

La programación de las obras públicas, las características del llamado a licitación son instrumentos a partir de los cuales el Estado mantiene su capacidad de estructurar el mercado y el desarrollo de las empresas nacionales del sector⁹⁸. Schvarzer e Itzcovitz (1989) señalan que las empresas han seguido dos caminos para encarar obras de determinado tamaño o determinada exigencia técnica: a) seguir un camino de crecimiento y especialización gradual, o b) asociarse con otras para alcanzar, de esa forma, los antecedentes necesarios.

En definitiva, la rama de la construcción quedó estructurada a partir de un fuerte conjunto de empresas grandes formado por empresarios locales que crecieron en torno a algún mercado (o comitente) y que alternaron entre actitudes competitivas y de cooperación⁹⁹.

⁹⁸ Entre tales instrumentos también pueden considerarse reglamentaciones legales tales como el Registro de Empresas Constructoras, a través del cual se establece las condiciones que debe reunir cada empresa para presentarse a realizar determinada obra, exigiendo antecedentes técnicos y requisitos patrimoniales acordes con la dimensión y características de la tarea a realizar que limitan, en consecuencia, el número de oferentes posibles.

⁹⁹ Tal como se desarrolló en la sección anterior, el crecimiento de la casi totalidad de los grandes grupos empresariales en las últimas décadas ocurrió a través de mecanismos que en varios casos fueron convergentes: la promoción industrial y de otras actividades realizadas por el Estado.

CAPÍTULO 4

EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES Y EL SURGIMIENTO DE UNA NECESIDAD: LOS ANTECEDENTES DE UNA TRANSFORMACIÓN RADICAL

Este capítulo se concentra en el análisis del contexto en el que es adoptada la política de concesión de redes viales, a partir de la cual el rol regulador del Estado adquiere un rasgo distintivo. En el capítulo anterior se hizo referencia a algunos aspectos centrales para la comprensión del contexto y los antecedentes que definieron la problemática específica de la construcción y conservación de las rutas argentinas, así como también se realizaron algunos aportes en términos de identificar actores relevantes para la problematización de la cuestión¹⁰⁰. En tanto, en el presente capítulo se avanza en la caracterización del entramado de condiciones generales que actúan configurando las condiciones generales del déficit público, la crisis en la prestación de servicios y bienes públicos y la necesidad de reformar las empresas públicas.

Tal como se señaló en la introducción, esta investigación retoma la perspectiva teórico-conceptual propuesta por el modelo de Análisis de Políticas Públicas. En tal sentido, las políticas estatales son consideradas como “acordes” de un proceso social tejido alrededor de una *issue*. Es decir, las políticas estatales sólo adquieren significado si son sistemáticamente vinculadas con la cuestión que las origina, el ámbito de acción social en que se insertan y los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la misma y a sus respectivas –y sucesivas- políticas (Oszlak y O’Donnell; 1979).

El rol central que tiene el análisis del contexto en el que se toma la decisión de concesionar las rutas no implica de ninguna manera considerar, como muchas visiones plantean, que dadas las condiciones macroeconómicas y sociales no era

¹⁰⁰ En referencia a algunas necesidades y demandas sociales, que dado que ciertas organizaciones, grupos o individuos creen que es posible o necesario hacer algo al respecto, promueven su incorporación en la agenda pública (Oszlak y O’Donnell, 1976; Subirats, 1994; Aguilar Villanueva, 1996)

posible adoptar una alternativa distinta a la privatizadora o un modelo de concesiones viales diferente al que se estableció entre 1989 y 1990. Por el contrario, la revisión del contexto en el que se definió la política pública considerada debería poder demostrar que los actores, fundamentalmente, los gubernamentales, forzaron una definición de la problemática que, tal como estaba planteada, no dejaba espacio para otra política, pero que de definirse de una forma distinta el problema inicial, podría haberse dejado margen para una alternativa de resolución diferente, seguramente, una resolución menos radicalizada.

Contexto socio- económico y político de las reformas iniciadas en 1989

En la década del '90 se profundiza en Argentina, un proceso de reformas económicas, que pueden considerarse como parte de una orientación de política económica iniciada en la década del '70. En 1989 la crisis económica constituía el principal problema de la agenda pública. El pronunciado estancamiento padecido desde mediados de los setenta; la hiperinflación; el déficit fiscal crónico¹⁰¹; la baja capacidad de ahorro nacional; el significativo atraso en los pagos de la deuda y el consecuente incremento del endeudamiento externo; los bajos coeficientes de inversión que, entre otros, derivaron en la insatisfacción ante el funcionamiento de las empresas públicas y la extendida crítica al gigantismo estatal¹⁰² originaron un sentimiento común en la opinión pública favorable a una substancial reorientación del modelo económico. En los fenómenos antes mencionados se encuentran las principales causas que explican el alejamiento anticipado del presidente de la recuperación democrática, Raúl Alfonsín, y el foco de atención del gobierno elegido en 1989, el del justicialista Carlos Menem. El fantasma de los saqueos y la movilización social persistían configurando un escenario de emergencia que

¹⁰¹ El déficit de las cuentas públicas se ubicó en el período 1981-1984 en un promedio de 9.3% del PBI (Damill; Fanelli, 1994). Sin embargo, para comprender la dimensión de la crisis fiscal de fines de los '80 debe tomarse en consideración la estatización de la deuda privada realizada a principios de la década, la cual implicó una fuerte transferencia de riqueza desde el sector público a los sectores privados favorecidos.

¹⁰² Además de las estructuras de gastos, tributación y financiamiento del déficit fiscal deficiente.

habilitó la posibilidad de iniciar un período de significativas reformas, sustentado en el argumento de la inevitabilidad del cambio.

La dinámica macroeconómica que antecede a las reformas estructurales de los '90 fue afectada por la guerra de Malvinas y una sucesión de shocks externos a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta (v.g. cesación de pagos de México en 1982), los cuales impidieron pudiera contarse con fondos externos para sostener el déficit¹⁰³. Damill y Fanelli (1994) señalan que tanto en Argentina como en otros países de la región se realizó un diagnóstico errado sobre la gravedad de los nuevos desequilibrios. Por ello, los problemas fueron abordados con programas tradicionales. Hacia 1985, con el Plan Austral, el país adquirió cierta estabilidad pues se desactivó el efecto inflacionario y se observó una mejora en las cuentas fiscales. Sin embargo, estos resultados positivos serían efímeros y pocos años después, la caída de las exportaciones, el incremento del déficit en la balanza de pagos desembocarían en una moratoria en los pagos de intereses a la banca internacional que derivaron en una rápida acumulación de intereses (Damill; Fanelli, 1994).

La particular situación de las empresas públicas

Hacia fines de los '80, los signos de deficiencia, que ya presentaban las empresas públicas en la década del '50, se hicieron evidentes¹⁰⁴. Así, los balances deficitarios comenzaron a acumularse como indicadores de la ineficiencia y baja productividad de las empresas. Sin embargo, no fue hasta 1977 que se planteó a la privatización como una alternativa de política que permitiera incorporar capital privado. Fue así que en ese año se promulgó la ley 12.066, a través de la cual se

¹⁰³ Al impacto de la acentuada suba de las tasas de interés internacionales, a partir de 1979 se sumó una fuerte y generalizada declinación de los términos del intercambio, que adquirió marcada intensidad entre 1980 y 1982. "Tales shocks gravitaron en forma perceptible en la balanza de pagos y también en las cuentas fiscales, los requerimientos de ahorro externo se incrementaron al tiempo que las cuentas públicas tendían a desmejorar. La notoria ampliación de los desequilibrios externo y fiscal dificultó grandemente o hizo inviable la continuidad de las estrategias basadas en la acción del estado como 'locomotora del crecimiento', que habían estado vigentes desde mediados de siglo" (Damill; Fanelli, 1994:1)

¹⁰⁴ Ver, por ejemplo, Schvarzer, 1979; Margheritis, 1998

autoriza a vender las empresas en concurso explotadas por el Estado nacional. Se agrega además que si no se podía realizar la venta, por falta de interés u otras razones, debían cesar las actividades estatales y debía volverse al régimen ordinario de administración y enajenación concursal.¹⁰⁵ El programa privatizador, que antecede al epicentro de este estudio, se inició a fines de la década del '70 y estuvo centrado, a diferencia del que se desarrolló en la década del '90, en un número de firmas relativamente pequeñas que estaban en manos del Estado nacional, las provincias y algunos gobiernos municipales¹⁰⁶. Sin embargo, "hubo muy poco interés por parte de los inversores en esas firmas y el precio de venta no coincidió con la cifra que el Estado en realidad percibió en el momento de la transferencia, en parte porque fue pagado en cuotas a lo largo de varios años" (Margheritis, 1998:7). Posteriormente, en la época de Martínez de Hoz, también se realizaron algunas otras privatizaciones, también periféricas (Iazzeta: 1996), mientras que en 1984, durante el gobierno de Alfonsín, a través del Decreto 414/84 se creó una comisión para determinar las empresas que podrían ser transferidas al sector privado. El mencionado decreto planteó la transferencia a la esfera privada de las empresas que no prestaban servicios públicos esenciales, o bien, no sean responsables de actividades que se consideraran, por su naturaleza, de interés nacional. El objeto era el reordenamiento del sector empresario del Estado, manteniendo exclusivamente en órbita de este los organismos cuyo objeto era la prestación. Para algunos autores, en estos años se consolida como tema de la agenda pública la necesidad de reducir el aparato estatal.

Con la llegada de Sourrouille al Ministerio de Economía (febrero de 1985- marzo de 1989) y el posterior arribo de Terragno al Ministerio de Obras y Servicios

¹⁰⁵ La nota con la cual se remitió el proyecto de ley al Poder Ejecutivo Nacional señalaba que sobre la base de la tutela del interés general y de la preservación de la paz social, el Estado ha pasado a administrar una multiplicidad de empresas privadas en estado de concurso. Sin embargo, esa explotación que se esperaba breve y, entonces, significativa para el bien común se terminó prolongando en el tiempo. Esta continuidad se plantea ha actuado en detrimento del interés de los acreedores, que ven dilatada su expectativa de cobro, y con perjuicio para el erario público, que ha debido financiar a estas empresas por medios excepcionales.

¹⁰⁶ Durante este período se realizaron unos pocos esfuerzos por llevar a cabo privatizaciones pero sólo de tipo "periféricas". Se transfirieron algunas empresas públicas a manos privadas y se realizaron subcontrataciones para la realización de algunas actividades secundarias de las empresas públicas.

Públicos (1985- julio de 1989), la política de las privatizaciones adquiere relevancia. Sin embargo, las privatizaciones efectivamente llevadas a cabo sólo incluyeron a la firma SIAM (artículos del hogar y maquinaria industrial), Opalinas Hurlingham (cerámicas) y Sol Jet (una agencia de viajes). Otras, como la transferencia de Las Palmas del Chaco Austral, un complejo agro-industrial que funcionaba bajo el control de una compañía azucarera, y de Austral Líneas Aéreas (una aerolínea dedicada a vuelos nacionales) no se concluyeron. En 1986 el gobierno trató de profundizar el proceso privatizador apuntando a las empresas pertenecientes al área de defensa y las reservas petrolíferas y se llevaron a cabo algunos estudios para reestructurar la red ferroviaria. Este impulso fue reforzado a partir de setiembre de 1987, cuando Terragno lanzó una propuesta para privatizar ENTel y Aerolíneas Argentinas y para intensificar el proceso de incorporación de capital privado a la exploración y explotación petrolera (Margheritis, 1998). La abierta oposición de los legisladores del justicialismo, avalada por un fuerte apoyo de los sindicatos y de los proveedores del Estado frustró la opción privatizadora (Azpiazu; Basualdo, 2002)¹⁰⁷.

Las empresas públicas comenzaban a verse como una alternativa para la resolución del problema de endeudamiento externo. Los acreedores externos y las élites de gobierno vieron en esas empresas la posibilidad de que el Estado redujera la deuda en forma significativa. Sin embargo, al igual que los intentos anteriores, la política de privatizaciones implementada en esta etapa no implicó un cambio estructural ni transformaciones en la participación relativa del sector estatal en el PBI, aunque sin duda se constituye como un antecedente relevante, pues comenzaba a resquebrajarse el generalizado consenso, instalado desde mediados del siglo XX, en favor de las empresas públicas¹⁰⁸. Junto a la crisis

¹⁰⁷ No obstante, ya en el gobierno de Menem, los sindicatos en casi todos los sectores apoyaron la política privatista sin presentar oposición siquiera por la reducción de los puestos de trabajo.

¹⁰⁸ Abonando esta hipótesis, el Ministro Sourrouille decía al respecto "ni las tendencias inflacionarias ni los obstáculos al crecimiento son resultados de episodios o de fenómenos aislados y coyunturales, como tampoco son responsabilidad de un sector en particular [...] Lo que los argentinos experimentamos [...] es la crisis de un modelo centralista y facilista, de un modelo cerrado, en fin de un modelo centralizado y estatista" La Nación, 21/7/87, citado por Basualdo (2001: 50), en alusión a Acuña y Golbert (1990).

económica, modelaban esta nueva orientación, la magnitud y relevancia de las experiencias privatizadoras en países centrales, principalmente, en Gran Bretaña¹⁰⁹.

La definición de la cuestión socialmente problematizada y la necesidad de la reforma.

La sucesión de intentos fallidos para implementar programas de reforma estructural llegaron a su fin con el triunfo de Menem, en las elecciones presidenciales de mayo de 1989. Con el advenimiento del menemismo, el capitalismo argentino, experimentó un conjunto de cambios profundos, muchas veces traumáticos, pero en todo caso llamados a ejercer una duradera influencia sobre el futuro del país.

El programa de privatizaciones desarrollado en nuestro país, seguía los parámetros mundiales impuestos por el *Consenso de Washington*¹¹⁰ de 1989 donde se plantearon 10 instrumentos con el objetivo de dar lugar a un sistema de amplia libertad de mercado. Estas políticas se planteaban como un conjunto de instrumentos (recetas) político- económicos que, en un contexto globalizado, se proponían aumentar la tasa de crecimiento económico, disminuir significativamente la pobreza y la inestabilidad, incrementando el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones¹¹¹. Los principios del Consenso pueden sintetizarse como: disciplina fiscal; redireccionamiento del gasto público al cuidado de la salud, educación primaria e infraestructura; reforma tributaria; liberalización de las tasa de interés; establecimiento una tasa competitiva para el intercambio; liberalización del comercio; desarrollo de políticas comerciales liberales; mayor

¹⁰⁹ Basualdo (2001) vincula la política privatizadora con el Plan Baker, que aludía a las reformas estructurales que debían realizarse en los países deudores. Frente a la evidente incapacidad de los países deudores de pagar en efectivo los intereses y el capital adeudado, el Plan Baker, impuso la aplicación de los denominados "programas de conversión de deuda externa", los cuales consistían en el rescate de los bonos de la deuda externa a cambio de los activos físicos (tal como aclara Basualdo, los principales activos físicos de estos países eran las empresas estatales).

¹¹⁰ El mismo fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en esa ciudad un año antes, entre académicos y funcionarios norteamericanos, del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

¹¹¹ Ver, por ejemplo, Williamson (1991) y Documentos del Banco Mundial.

apertura a la inversión externa; desarrollo de una política de privatizaciones y profunda desregulación, así como garantía de los derechos de propiedad privada (Williamson, 2000).

Estas tendencias mundiales, adquirieron en Argentina características diferenciales, entre ellas, el amplio alcance del programa, el ritmo acelerado que se le imprimió desde el gobierno central y su inesperada implementación por parte de un partido político con una larga tradición estatista y fuerte raíz nacionalista.

La amplia legitimidad de origen que tenía el gobierno de Carlos Menem, quien se impuso en las elecciones presidenciales de mayo de 1989 con un 47.4% de votos -más de 10 puntos arriba de la segunda fuerza-, se vió fortalecida por la crítica situación existente, pero también por el modelo de liderazgo adoptado y una serie de acuerdos con distintas fuerzas sociales¹¹². La idea de crisis era perceptible por lo que urgía la toma de decisiones rápidas, enérgicas y "decididas" y quedaba trazado un contexto que parecía indicar la existencia de un único camino para la resolución de los acuciantes problemas. En este marco se inscribió el estilo de liderazgo que primó a lo largo de toda la década del '90 y en el cual se conjugaron una serie de recursos institucionales y políticos (v.g. hiperpresidencialismo, tendencias centralizadoras, cultura movimientista del peronismo) con atributos personales (v.g. pragmatismo, carisma, astucia) (Llanos y Margheritis, 1999; Novaro, 2000).

El nuevo gobierno adoptó la estrategia de actuar con rapidez y recurrió al factor sorpresa con el fin de disminuir las probabilidades de formación de frentes de resistencia a la decisión presidencial. Al interior del Estado existió un amplio consenso en torno a la solución vía privatizaciones, que sólo fue cuestionada por

¹¹² Hacia fines de la década del '80 se produjo una intersección entre el contexto de crisis y las tendencias históricas que gestadas en las décadas anteriores, generaron las condiciones de viabilidad de la política. "En el primer tramo del mandato de Menem, la combinación de crisis de legitimidad gubernamental con crecimiento político y económico de una pequeña élite empresarial, en una particular coyuntura crítica, permitió el reposicionamiento de los actores y la redefinición de sus estrategias. Es allí donde se dio un nuevo punto de convergencia entre interés público y privado" (Margheritis, 1994: 28)

algunos miembros de los partidos de la izquierda argentina, que no tenían un poder real como para torcer el rumbo de la política nacional.

El horizonte reformista hizo que el nuevo gobierno tomara distancia de su coalición electoral y, en particular de su partido, de forma de ganar autonomía para conformar una coalición más consistente con el rumbo adoptado. Así, Menem se alió con la elite económica argentina¹¹³ y los partidos políticos de centro derecha (UCEDE y partidos provinciales con representantes en el Congreso), mientras incorporó outsiders a la política y economistas de la ortodoxia liberal, así como también siguió, al pie de la letra, los principios del Consenso de Washington¹¹⁴, por lo que se aseguró el apoyo de los organismos internacionales de crédito. Por su parte, la segunda fuerza partidaria (UCR), no encontraba la forma de organizarse como oposición luego de la salida anticipada del gobierno. Las desavenencias internas y la escasa credibilidad social confluyeron en la pasividad opositora frente a las transformaciones que se estaban produciendo¹¹⁵ y derivaron en el acuerdo con el justicialismo para apoyar los principales proyectos de ley enviados por el Ejecutivo al Congreso y garantizar así la gobernabilidad¹¹⁶. Asimismo, no se observaron manifestaciones contrarias de parte de los sindicatos ni de los burócratas. Para explicar la inacción de los burócratas, Margheritis (1994) considera que estos parecían asumir que la medida sería revertida en el corto

¹¹³ La convocatoria al grupo empresarial Bunge y Born, para que llevara adelante la economía del país, fue entendida como una señal inequívoca de Menem al mercado local e internacional de que implementaría una economía de libre mercado.

Las élites económicas argentinas apoyaron desde un principio el proceso privatizador puesto que veían en el mismo la posibilidad del ingreso de nuevos capitales, así como la posibilidad de invertir en empresas que podrían alcanzar una alta rentabilidad.

¹¹⁴ No obstante, dos de los principios del Consenso ocuparon un segundo plano: la disciplina fiscal y el tipo de cambio competitivo.

¹¹⁵ Al respecto pueden considerarse, por ejemplo, las apreciaciones de Terragno, quien sostenía que "[...] el radicalismo no puede hoy cuestionar al gobierno sin que se le exija, a la vez, rendición de cuentas. El gobierno de Menem promueve privatizaciones masivas y urgentes, acompañadas de una brusca desregulación y mutilaciones del Estado, todo a fin de asegurar la dictadura del mercado. Ante semejante modelo, por más que defendamos nuestros antecedentes, seremos siempre vulnerables a las acusaciones: nuestra reforma del Estado fue, desde la actual perspectiva, tímida, sin fe, tardía e inoperante". (Reportaje a Terragno en Clarín, 28/08/90, citado en Margheritis, 1994: 15). En tanto, otro ex ministro del gobierno de Alfonsín (Sourrouille) era una de las débiles voces opositoras, planteando la necesidad de una retirada más ordenada y regulada.

¹¹⁶ Ver, por ejemplo, Novaro (2000)

plazo, como ocurría habitualmente y, por lo tanto, la mejor estrategia era la de esperar hasta que los altos funcionarios fueran reemplazados o decidieran abandonar la iniciativa. Finalmente, debe subrayarse que, según un estudio de opinión realizado en 1991 por Catterberg y Asoc.¹¹⁷ se indicaba que un 70% de la población estaba de acuerdo con la privatización de las empresas, en tanto, sólo el 25% se oponían. Estas cifras adquieren relevancia si se considera que la política analizada ocasiona un cambio trascendental al rumbo de la política económica en Argentina.

Los poderes del ejecutivo excedieron los formalmente adscriptos por la Constitución, y conjuntamente con los elementos anteriormente señalados, actuaron facilitando el proceso de definición del problema. De esta forma, no hubo un enfrentamiento directo entre las distintas agencias del Estado. La situación extrema a la que se había llegado, se planteaba como no dejando margen para la existencia de diversas alternativas de resolución¹¹⁸. La sensación de caos e inestabilidad implícitamente ampliaban el margen de maniobra gubernamental porque ponían freno a demandas sociales y justificaban una acción rápida y drástica, al tiempo que "autorizaba" la discrecionalidad en el gobierno. Sin embargo, surgieron algunas diferencias en torno a la forma en que debía realizarse la transición. Algunos actores argumentaban que las privatizaciones debían realizarse de una forma más pautada, ordenada y lenta mientras que, al interior del bloque justicialista, surgían algunas diferencias producto del vuelco liberal que iba adquiriendo el plan económico.

¹¹⁷ En un estudio realizado para la revista Mercados, citado en FADE Doc. 15.

¹¹⁸ "El contexto de crisis funcionó como variable interviniente que abrió una ventana de oportunidad para la innovación en materia de política económica. El contexto de emergencia que caracterizó el arribo de Menem a la presidencia posibilitó el lanzamiento del programa de reformas estructurales, no solo porque proveyó de argumentos sobre la inevitabilidad del cambio y porque los fracasos anteriores sirvieron para convalidar nuevos rumbos, sino también debido a que la urgencia justificó el uso de mecanismos extraordinarios (y, a menudo cuasi- autoritarios) para la adopción de decisiones [...], la percepción generalizada de la crisis terminal facilitó el giro drástico impuesto a la política económica, amplió los márgenes de maniobra del gobierno, facilitó la puesta en práctica de las reformas mediante estrategias unilaterales de adopción de decisiones" Margheritis (1999). Así, distintos fenómenos coyunturales recrearon el contexto social necesario para introducir los amplios cambios de rumbo.

Puede señalarse entonces que la cuestión fue problematizada a partir de un desequilibrio claramente identificable, el cual fue acompañado por una serie de valoraciones y definiciones fijadas ex- ante por el gobierno acerca de la bondad de ciertas medidas. Desde el gobierno, se enfatizaba que cuánto más rápido se privatizará, más rápido se lograría esa normalidad que esperaba la sociedad. La rápida difusión de estos valores se relaciona, tal como fue explicado con anterioridad, con la extensión y profundidad de la crisis. Así, las empresas públicas fueron vistas como un obstáculo que impedía alcanzar la reducción del déficit público y la estabilidad económica. Por tal motivo, su privatización quedó tan ampliamente ligada en la imaginación colectiva a la resolución de la crisis que configuró una fuerza social de extraordinario poder¹¹⁹. La nueva política pública no aparecía como una propuesta distinta sino como la solución a los problemas de la crisis.

La particularidad de la cuestión se encontraba en que, tal como fue definida, el problema radicaba en el Estado mismo, este era definido como un símbolo de los males endémicos que debían resolverse. En tal sentido, pueden considerarse algunas expresiones esbozadas por Menem y Dromi¹²⁰, quienes definían al Estado como un avasallador de los derechos individuales. El diagnóstico era claro al respecto:

¹¹⁹ En tal sentido, puede considerarse lo señalado por Gerchunoff y Canovas (1995: 484) "El golpe definitivo a cualquier política más o menos matizada y gradual lo constituyó el episodio hiperinflacionario de 1989 y su repetición durante el año siguiente. Esa experiencia, con sus consecuencias dramáticas, afincó en vastos sectores un sentido de urgencia de las reformas estructurales y otorgó a la propuesta de privatizaciones masivas una popularidad sorprendente: de un modo u otro, los cambios debían ser realizados; bien o mal, había que privatizar"

En tanto, Menem y Dromi (1990: 9ss) describen el contexto de implementación de la política privatizadora como que "El síntoma neurológico de paralización impacta al Estado en su integridad, pues la situación se transfiere a las provincias, a los municipios y sus respectivas empresas. El efecto cascada de la destrucción hace suyas las obras sociales, los sindicatos, las cajas previsionales, las asociaciones civiles [...]. Como consecuencia de ello, una proporción creciente de argentinos desamparados, desocupados, decepcionados y defraudados han sido condenados, sin juicio previo, a la postergación, a la marginación, a la migración y a la resignación"

¹²⁰ El segundo, abogado, especialista en Derecho Administrativo fue Ministro de Obras y Servicios Públicos (1989-1991) y artífice principal de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado. Es un actor central de la primera etapa de reformas.

"El Estado debe dejar de ser el tutor de la improductividad, la ineficiencia, la improvisación, la imperfección y, en última instancia, la frustración" (Menem y Dromi, 1990: 34)

"El avasallamiento estatal a la libertad individual y social ha roto el equilibrio entre autoridad y libertad propio del sistema democrático. Se ha desvirtuado la natural distancia que debe existir entre individuo y Estado y entre comunidad y Estado, de modo tal que ni los unos ni la otra pueden ejercer su libertad. Así el Estado ahoga y asfixia al individuo y a la comunidad, provocando la indiferencia y la apatía respecto del destino común y el egoísmo de intentar sobrevivir con olvido y a despecho del sacrificio de los demás [...] No se ha perdido el derecho consagrado cotidianamente se lo ha perdido como hábito" (Menem y Dromi, 1990: 112)

En tanto, definían al ciudadano como un rehén, al que había que rescatar, de ese Estado "despótico":

"El ciudadano se enfrenta a un Estado que le niega [...]. Pero [...] le impone formidables tarifas, impuestos y tasas, que ya no le llegan un par de veces al año, ni siquiera cada dos meses, sino que, para hacerle sentir el rigor del autocratismo, se le impone mensualmente. Allí no termina el 'calvario' del administrado, porque paga anticipos, porque paga sujeto a reajuste, porque paga por servicios que nunca recibió, porque paga por llamadas que nunca efectuó, porque paga por ferrocarriles viejos, porque paga la huelga de los servicios, porque paga por los gases de los colectivos que lo asfixian [...]. El administrado paga por lo ya pagado y hasta paga preventivamente, por 'si alguna deuda chica sin querer se le ha olvidado'" (Menem y Dromi, 1990: 112).

Sin embargo, el modelo de Estado que se construyó como resultado de las políticas de reforma estructural implementadas es bastante diferente a lo que, al menos en algún discursivo, plantearon los responsables inmediatos de la reforma:

"Estamos empeñados en construir un Estado fuerte e independiente, que actuará como moderador frente a los intereses sectoriales" (Menem y Dromi, 1990: 29)

La reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato (Oszlak, 1999). Tal como había sido definida la cuestión, difícilmente las "alternativas" de política formuladas podían alcanzar los resultados que, señalaban, estaban empeñados en conseguir Menem y Dromi. El Estado fue demonizado y frente a ello la única alternativa era despojarse de él, minimizarlo, pues impedía el normal desarrollo de los vínculos entre los distintos actores sociales. Como señala Oszlak (1999) la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica. Tal como veremos a continuación, las políticas se orientaron en el sentido de dismantelar el Estado, de forma que este quedó inerte a las fuerzas sociales enfrentadas por imponer sus propios intereses. A lo largo de todo el período analizado, como veremos, el Estado no pudo, probablemente, ni siquiera intentó, establecerse como un actor neutral que pudiera mediar en la relación entre los actores. Por el contrario, podría afirmarse que el Estado fue captado por los intereses de un sector de la sociedad, que de esa forma logró imponer sus principios y demás mecanismos articuladores¹²¹.

¹²¹ En este sentido, Oszlak (1999) señala que el precipitado dismantelamiento del Estado nacional que se llevó adelante en la década del '90 acarrió serias consecuencias: a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó hipertrofia por deformidad; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la capacidad de regulación estatal, sustituida en los hechos por un verdadero estado privado; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la capacidad de gestionarlos por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente. El resultado, una nueva configuración de actores sociales.

Las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado

En agosto de 1989 se promulgan las leyes de Emergencia Administrativa y Reforma del Estado (23.696) y la de Emergencia Económica (23.697), las cuales, formalmente, establecieron una ruptura el modelo económico preexistente. La Ley de Emergencia Económica suspendió subsidios, subvenciones y regímenes de promoción para distintos sectores. Por su parte, a través de la Ley de Reforma del Estado, se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico- financiera de la Administración Pública Nacional, así como también se estableció la posibilidad privatizar las empresas públicas. Por medio de esta normativa el Poder Ejecutivo Nacional estaba autorizado a disponer por un plazo de 180 días, de la intervención de todos los entes, empresas y sociedades y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos con el fin de reorganización provisionalmente el organismo¹²².

De esta forma, y a través de los interventores, el gobierno estableció una "administración paralela" con amplias facultades para llevar adelante las privatizaciones, siendo reemplazados los funcionarios de más alto nivel de las empresas públicas. Lo que se llamó "reestructuración de las empresas" implicó, en algunos casos, la introducción de modificaciones en la estructura del mercado pero, rara vez, el fortalecimiento de capacidades institucionales de las empresas.

¹²² Asimismo, la ley dispuso la posibilidad del Ejecutivo de: transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas; constituir sociedades; reformar los estatutos societarios de los entes; disolver los entes jurídicos preexistentes; negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello; efectuar las enajenaciones; otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen; acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios; autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley Nacional; *disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación.*

Las privatizaciones debían realizarse y la velocidad y radicalidad, que se impusiera al proceso era altamente valorada.

Las modalidades que formalmente podían adoptar las privatizaciones consistían en: a) la venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada; b) la venta de acciones, cuotas partes del capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en funcionamiento; c) la locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta; d) la administración con o sin opción a compra por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta y e) la concesión, licencia o permiso (forma que adoptarían las redes viales).

En el Anexo 1 de la Ley de Reforma del Estado se establecieron las empresas sujetas a privatización (privatización total, parcial o concesión) entre las que se encontraban las transmisoras de TV, Ferrocarriles Argentinos, las empresas de servicios domiciliarios (Obras Sanitarias de la Nación, ENTEL, Luz y Fuerza y Gas del Estado) mientras que en el sector transporte, se planteaba la posibilidad de privatización de: Aerolíneas Argentinas, OPTAR (operadora mayorista de servicios turísticos, BAC (Buenos Aires Catering); ELMA (Empresa de Líneas Aéreas Marítimas); Conarsud Asesoramiento y Consultoría SA; Ferrocarriles Argentinos (planteándose la concesión de transporte de pasajeros y carga, infraestructura y servicios); AGP (Administración General de Puertos, considerando la concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias, descentralización y provincialización).

Con estas leyes se dió impulso a la primera fase privatizadora, la cual se extendió entre julio de 1989 y febrero de 1991 y en la cual además de concesionar las redes viales se privatizaron Aerolíneas Argentinas y ENTEL, mientras se adjudicaron al sector privado participaciones en empresas petroquímicas y canales de televisión. Esta fase fue conducida por Roberto Dromi, desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La segunda fase, que comenzó en 1991, se caracterizó por producirse dentro del Plan de Convertibilidad. En esta segunda

etapa se concluyó con la transferencia de numerosas empresas estatales, entre las que pueden enumerarse los siguientes servicios: el agua (Obras Sanitarias de la Nación), Gas del Estado y el sector de la energía eléctrica (SEGBA, AyEE, Hidronor) y los sistemas ferroviarios. La mencionada fase fue conducida por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos que en algunos casos compartió responsabilidades con el Ministerio de Defensa.

La política privatizadora fue considerada en un sentido amplio ya que “abarca no sólo la privatización en si misma sino que comprende a las otras herramientas para la transformación, concesión total o parcial, cooperativización, etc.” (Menem y Dromi, 1990: 72). En tanto, los propulsores de la política señalaban el pragmatismo de las decisiones tomadas. Tal como señala Iazzeta (1996) el discurso prevaleciente tendió a presentar a los partidos políticos y las instituciones públicas como una “fuente de irracionalidad” que afectaba fuertemente la “racionalidad económica”, mientras las políticas privatizadoras aparecían como garantes de esa racionalidad y modernismo¹²³. La intención de los impulsores de la política era caracterizarla como un instrumento neutro y despolitizado, un argumento técnico indiscutible y toda posible oposición al mismo era desestimada por representar intereses políticos. Sin embargo, las privatizaciones, como cualquier mecanismo de distribución de la propiedad, establece una concentración de rentas y beneficios (Murillo, 2002). Las privatizaciones en Argentina no fueron una excepción y, por el contrario, tendieron a incrementar el premio de los ganadores. Los políticos hicieron más que distribuir concesiones de corto plazo, estos tomaron ventajas del proceso privatizador para distribuir recursos que les permitieran construir o fortalecer sus coaliciones. Tal como señala Azpiazu (2005: 29) el programa de privatizaciones constituyó una prenda de paz por “partida doble” ya que permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las

¹²³ Así, Iazzeta (1996: 85) señala que el maniqueísmo simplificador se tradujo en una falsa oposición entre empresa pública –asentada en criterios políticos– y la empresa privada –entendida como portadora privilegiada de la ‘racionalidad económica’–. El autor también señala que “la imagen de ‘lentitud’ y ‘poco trabajo’ que la opinión pública tenía (y tiene) del Congreso ha sido empleada interesadamente para clausurar el debate político, descalificando toda manifestación de disidencia acorde con ese ámbito de discusión democrática” (Iazzeta, 1996:84).

fracciones predominantes de capital (interno y externo) y, como consecuencia de ello, garantizó al gobierno de Menem el beneficio de contar con un sólido apoyo económico y político, sobre el cual consolidar su poder.

Al principio de la década del '90, en cuanto a las políticas regulatorias se planteaba que no eran un punto central, que naturalmente la sociedad se encargaría de cumplir con esta función a fin de obtener un buen servicio. Por ese entonces, se planteaba que la mejor política de regulación era la de no regular. Las empresas públicas endeudadas, ineficientes y deficitarias debían ser privatizadas y el Estado retirarse de la esfera económica, con el fin de desarrollar sólo unas pocas funciones esenciales que dejaran libertad para operar (Entrevista a Dromi publicada en Clarín, 02/07/89¹²⁴). En cuanto a los controles, por ese entonces el ministro Dromi señalaba que "el gobierno esta dejando la administración (de las empresas de servicios públicos) en manos de la sociedad [...] la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir, buen servicio [...], el ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público" (Diario Pagina 12, 15/6/96¹²⁵). El Ministro de Obras y Servicios Públicos señalaba que la transferencia de empresas al sector privado debía darse aún en los casos en que las empresas fueran rentables puesto que debía incentivarse a la sociedad para que esta "las administre y las controle [...]. [La sociedad] las va a controlar todos los días cuando las usa [...] Eso piensa el Presidente. El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público" (Entrevista a Dromi en Revista Somos, 18/10/89¹²⁶). Esta posición era acorde a la proposición presentada por Rodolfo Barra¹²⁷ quien afirmaba "que el Ente Regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule" (Diario Clarín, 24/11/98¹²⁸).

¹²⁴ Citado por Margheritis, 1994.

¹²⁵ Citado por Felder, López y Thwaites Rey, 1999.

¹²⁶ Citado en Margheritis, 1994, las cursivas son propias.

¹²⁷ Asumió como Ministro de Justicia, como parte del Segundo Gobierno de Menem, en 1995. En el primer gobierno secundó, como Vice- Ministro a Dromi en Obras y Servicios Públicos. Anteriormente, había representado a Techint y Perez Companc en juicios contra el Estado.

¹²⁸ Citado por Felder, López y Thwaites Rey, 1999.

A lo largo del presente capítulo es posible identificar una serie de tendencias generales que modelaron todo el proceso de reforma estatal y, particularmente, la transferencia de empresas al sector privado. A modo de recapitulación de lo explicitado es posible identificar las siguientes tendencias generales que caracterizaron el contexto reformista:

- La crítica situación macroeconómica y social generaba el espacio para sostener que no podían llevarse adelante medidas similares a las que se habían implementado hasta el momento y que, por el contrario, era necesario desarrollar un programa de reformas que rompiera con la estructura existente.
- La consolidación de la legitimidad de origen del gobierno del justicialista Carlos Menem y la ausencia de partidos opositores consolidados con capacidad de proponer proyectos alternativos y actuar como contrapeso de poder.
- La alta concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo. En contraposición, se destaca el papel desdibujado que desempeñaron el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los gobiernos provinciales.
- La difundida opinión de que el mal de los argentinos radicaba en el tamaño del Estado y las deficitarias empresas prestadoras de bienes y servicios.

El estrecho vínculo históricamente consolidado entre los sindicatos y el partido en el gobierno, que permitió al Ejecutivo contar con un apoyo incommensurable para llevar adelante las transformaciones radicales que tenía en su agenda.

La primera concesión de las redes viales

La crisis fiscal de fines de la década del '80 provocó que la situación de la infraestructura vial se deteriorara aún más. Los fondos destinados a la construcción y mantenimiento de rutas fueron decreciendo, entre otras cuestiones, por: la dispersión de impuestos para financiar otras obras; la desviación de los

recursos del fondo vial y, finalmente, por la incorporación en 1989 del Fondo Vial a Rentas Generales. Este decrecimiento en los fondos viales impedía el financiamiento adicional de inversiones para reparar y conservar caminos, se fue dando en forma paralela al incremento del volumen del tráfico y los intercambios regionales de mercancía, agravando aún más la problemática.

El pronóstico de un colapso del sistema vial si no se encontraban fuentes alternativas de financiamiento resurgía cada vez con mayor ímpetu. Tal como señalan Gerchunoff y Canovas (1994), hacia fines de la década del '80 sólo un 30% de caminos pavimentados estaban en buen estado, existía un deterioro anual de los caminos del 10% mientras que el Estado, por medio de los mecanismos de financiamiento tradicionales, sólo era capaz de repavimentar un 3,5% de la extensión total de la red. Estos autores resumen las causas de la decadencia, indicando: en primer lugar, el régimen de incentivos (impuestos, precios relativos, deficiencias en las regulaciones públicas) que llevó poco a poco a la sobreutilización de las rutas; en segundo lugar, la crisis fiscal del Estado desplazó fondos que se aplicaban a inversiones viales a otros fines; en tercer lugar, la organización económica e institucional del sector tendió a inflar los costos de construcción y mantenimiento de los caminos.

En ese contexto particular para el sector vial, se promulgaron las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Tal como se profundizó en el capítulo anterior, la primera de tales normas declaró la emergencia en la prestación de servicios públicos, en general, y de la red vial, en particular, además de poner fin a la existencia del Fondo Vial. Por su parte, la ley de Reforma del Estado introdujo modificaciones a ley de peajes (17.520), permitiendo la concesión rutas nacionales por peaje para su mantenimiento. Es decir, a partir de los cambios normativos introducidos en el año 1989 se dió lugar a la explotación privada de obras realizadas a través de fondos públicos, sin que existiera necesidad de construir nuevos tramos. Se establecía en el Art. 58 de la ley de Reforma del Estado que podían otorgarse concesiones de obra para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento

de obras ya existentes, con la finalidad de obtener fondos para la construcción o conservación de otras obras vinculadas física o técnicamente con estas. De esta forma, se esperaba que la tarifa de peaje, compensara la ejecución, modificación, ampliación, administración, reparación, conservación, o mantenimiento de la obra existente y la ejecución, explotación y mantenimiento de la obra nueva. Otro párrafo destacable de la ley indica que las inversiones a realizarse por el concesionario no debían ser financiadas “con recursos del crédito a obtenerse por el Estado o por el concesionario con la garantía de aquel”¹²⁹.

La lectura de los debates en ambas cámaras, muestran que a pesar de la importancia que tiene la red vial para la comunicación y comercialización inter- e intra-regional¹³⁰, los Senadores no encontraron objeciones ni plantearon observaciones al artículo modificadorio de la ley de peajes. En la Cámara de Diputados, el único planteo realizado respecto de esta cuestión¹³¹ se refiere a la pertinencia de tratar la cuestión de las concesiones de obra pública dentro de la reforma del Estado o si debía tratarse por separado.

Posteriormente, el decreto 823/89 estableció el programa de reconversión vial yautó la reorganización de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), uno de los organismos intervenidos. Respecto a la Dirección Nacional de Vialidad y su rol en el nuevo modelo de gestión de las rutas, Menem y Dromi (1990: 162) señalaban que sería reestructurada “mediante la descentralización por regionalización, con participación activa de las provincias”. En tanto, indicaban el importante rol de ese organismo en “el control sobre las rutas concesionadas”, así como también en materia de su autonomía en la administración y explotación de las demás rutas.

¹²⁹ Este principio fue abandonado a través de las renegociaciones, la incorporación de la cláusula indemnizatoria y los subsidios del Estado instrumentos que terminaron reduciendo el riesgo y garantizando una alta rentabilidad a las empresas.

¹³⁰ Al respecto, Menem y Dromi (1990) señalan que “[l]a concesión vial otorgada se considera vital como medio de comunicación y de integración”

¹³¹ Presentado por el radical, Melchor Cruchiaga.

La entidad autárquica se reorganizó como agente responsable de la aplicación de la política vial del país e inició un programa de "Reconversión Vial"¹³² basado en la descentralización, desregulación y privatización de la red vial de caminos. La DNV se reorganizó en 5 regionales y se estableció un plazo de 60 días para la elaboración de los programas de mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación y mantenimiento de la red vial. La red vial nacional fue reordenada teniendo en cuenta cuestiones tales como cantidad y tipo de tránsito y estado de la calzada en los diferentes tramos. La reestructuración implicó la definición de tramos que luego serían entregados a concesionarios privados: a) utilizando el criterio internacional 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/día; b) la realización de concesiones totales o parciales para reparación y mantenimiento de la red troncal nacional y, por último, c) la transferencia, mediante convenio, a jurisdicciones provinciales o municipales de rutas nacionales de interés provincial.

Siguiendo lo establecido por la experiencia internacional, se propuso la licitación de corredores que tenían un Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de 2.590 vehículos/día, mientras que las rutas que no se concesionaron tenían un TMDA de 915 vehículos/día y en total, las rutas nacionales promediaban un total de 1.330 vehículos/día. Según Presuman (s/f) las rutas no concesionadas se constituyeron como proveedores de tránsito para los corredores concesionados, los que conectan las principales ciudades.

Se establecieron cuatro fuentes posibles de financiamiento para el mantenimiento de la red vial: 1) capital de riesgo a aportar por los concesionarios; 2) licitaciones por pago diferido; 3) fondos públicos específicos y préstamos de organismos

¹³² En el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se creó la Comisión de Reconversión Vial con funciones consultivas y de asesoramiento. La comisión estuvo presidida por el interventor de la DNV e integrada por un representante titular y otro alterno designados por el Ministerio, un representante de la Secretaría de Coordinación y Planificación y otro de la Secretaría de Obras Públicas. También se invitó a participar de esta comisión a algunos representantes provinciales.

multilaterales de crédito y 4) fondos obtenidos por el cobro de cánones surgidos de los contratos de concesión.

Por medio de una Resolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Res. MEyOSP 221/89) se aprobó el pliego de condiciones generales para la Licitación y las condiciones particulares para la concesión de obras viales, así como el cronograma del llamado a licitación. Se estableció también que las concesiones no contarían con garantías de tránsito mínimo ni de ningún otro tipo, mientras que el Estado tampoco prestaría avales para la tramitación de créditos internos o externos, ni realizaría desgravaciones impositivas. Es decir, legalmente se constituyó como un negocio de riesgo¹³³.

A pesar de tratarse de una licitación internacional, en el proceso de licitación de los 20 corredores viales participaron sólo empresas argentinas (ver cuadro 3). Uno de los factores que pueden explicar la no participación de empresas extranjeras se vincula con que en todas las licitaciones de obra pública se exigía a las firmas participantes del proceso de licitación estar inscriptas en el Registro Nacional de Constructores. Por su parte, FIEL (1999) señala como argumentos que sostienen esta situación lo poco atractivo para la inversión extranjera que resultaba el contexto macroeconómico de ese momento, aunque también remarca la no existencia de constancias de que el llamado a licitación internacional se haya realizado fuera de Argentina. El proceso licitatorio estuvo lejos de recrear una competencia entre empresas oferentes de probada capacidad en la materia y los pliegos fueron elaborados de manera conjunta con representantes de varias de las firmas que finalmente resultaron adjudicatarias. Además, las licitaciones de los corredores se llevaron a cabo en forma simultánea, lo que facilitó el comportamiento colusivo de los consorcios a través de un mecanismo de "reparto" de los corredores ofertados (Rima, Sanchez y Yáñez, 1997; Azpiazu y Pesce, 2003).

¹³³ Sin embargo, como se analizará en los capítulos siguientes, el Estado argentino terminaría garantizando la rentabilidad empresarial, aunque lo haría a través de otros mecanismos, menos transparentes.

Algunos aspectos del proceso licitatorio llamaron la atención de los diputados nacionales Juan Pablo Cafiero y Germán Abdala, por ese entonces, ambos representando al partido del gobierno, quienes realizaron una presentación al Fiscal Federal quien judicializó la cuestión¹³⁴. La denuncia indicaba que en las licitaciones referidas de los corredores viales actuarían en la preselección de las empresas, los pliegos y el régimen de evaluación y puntaje, personas que mantenían relación de dependencia profesional con empresas que participaban de las licitaciones. Entre los funcionarios denunciados se encontraban:

- El Subsecretario de Política y Legislación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, quien hasta 1987 se había desempeñado como gerente legal de la firma SIDECO Americana (empresa del Grupo Macri, operador de la concesionaria Servicios Viales S.A, que resultaría adjudicataria de los corredores viales 7, 8 y 9).
- Un asesor del gabinete del Subsecretario de Concesiones de la Secretaría de Obras Públicas, quien en 1989, un mes después de asumir su cargo de asesor renunciaría a SIDECO Americana.
- El Subsecretario de Concesiones y Proyectos Especiales, quien hasta julio de 1989 era director de SIDECO Americana.
- Un secretario Ad Honorem de la Comisión de Reconversión Vial, quien antes de asumir ese rol se desempeñaba como director de la empresa Perales Aguiar S.A. (empresa operadora de la concesionaria SEMACAR, que resultaría adjudicataria de los corredores viales 1 y 2)

La causa fue provisionalmente sobreeséda, pero en su resolución (mayo de 1995) el magistrado remarcó “la estrecha proximidad existente entre las cuestiones a las que se avocaron en el desempeño de la actividad privada y las que comprendieron sus participaciones en la función pública”. Es decir, aunque no advirtiera que los denunciados hayan participado en el trámite de preselección y régimen de

¹³⁴ El fiscal Mariano Ciafardini presentó una denuncia en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, la causa N° 4199.

evaluación y puntaje de los corredores viales, observaba la afinidad entre las empresas y los responsables de realizar las concesiones.

En relación con el proceso licitatorio, corrieron numerosos rumores que indicaban que la presión de quienes serían los concesionarios de las rutas no se reducía a que los grupos económicos locales tuvieran personas allegadas a sus intereses en la Secretaría de Obras Públicas y otras áreas estratégicas, sino que múltiples fuentes señalaron que los representantes de estos grupos negociaron la redacción de los pliegos y contratos¹³⁵. La amplia discrecionalidad del proceso licitatorio es llevada a un extremo, según Azpiazu y Pesce (2003), cuando los coeficientes utilizados para la ponderación de los criterios de relevancia se establecieron con posterioridad a la apertura de los sobres con las ofertas¹³⁶.

Por medio del decreto 2039/90 se otorgó la concesión de las rutas nacionales en septiembre de 1990¹³⁷. A través de este decreto se otorgaron las concesiones de obra pública para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración, bajo el régimen de las leyes 17.520 y

¹³⁵ La Oficina Anticorrupción, en una querella presentada en 2003, señaló que "estos pliegos incluyeron el establecimiento de una tarifa de peaje a la que luego se calificó como una 'exacción irracional' y una cláusula que imponía al Estado hacerse cargo del lucro cesante de los concesionarios frente a cualquier incumplimiento estatal (conf. Pliego de Condiciones Generales para la Concesión de Obras Públicas, Capítulo VII y Pliego de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales, Título VII, Capítulo I, puntos 9 y 5.2 *in fine*)

¹³⁶ Una década después de realizarse las concesiones, en septiembre de 1999, el gobierno nacional a través del decreto 1001/ 99 instruyó a la Procuración del Tesoro de la Nación para que se constituya en parte querellante en representación del Estado Nacional en una causa por administración fraudulenta en la concesión de las rutas, esta causa se encontraba vinculada con la denuncia por sobornos realizada por Guillermo Laura. El juez federal Rodolfo Canicoba Corral donde recayó la denuncia de Laura, señaló que "no pudieron advertirse irregularidades en el proceso licitatorio", mientras que el juez Carlos Liporaci decretó el procesamiento de Laura, el denunciante, por "falso testimonio" en perjuicio de Roberto Dromi, quien fuera el Ministro de Obras Públicas al momento de realizar las concesiones (en una nota de Página 12 Laura señaló que él había agregado como prueba nueve grabaciones, de conversaciones telefónicas con funcionarios y empresarios actuantes en la licitación donde se demostraba la ilegalidad del proceso licitatorio. Diario Página 12, Suplemento Cash, 4 de marzo de 2000). Luis Montes de Oca, representante de la Multisectorial Norte y miembro del Comité de Defensa del Usuario Vial, señalaba por ese entonces que la investigación impulsada por el gobierno era una maniobra distractiva para hacer que una causa presentada por él y Ricardo Azzareto, por presunto cohecho, sea considerada cosa juzgada (Diario Clarín, 12-9-1999).

¹³⁷ El contrato fue firmado por el Ministro Roberto Dromi, estableciéndose como ente concedente a la Subsecretaría de Obras Públicas, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

23.696 de 19 de los 20 corredores viales licitados, ya que no se presentaron ofertas para el corredor 19.

Entre las condiciones mínimas impuestas para presentarse al proceso licitatorio sobresalen el incremento del Índice de Estado de Caminos¹³⁸ adjudicados y la realización de tareas mínimas al cobro de peaje. En tanto, que los corredores fueron adjudicados a los grupos empresarios tomándose como variable determinante la cotización del canon, aunque contrapesando este aspecto debe señalarse que en la mayor parte de los corredores no se presentó más de una oferta¹³⁹. En tanto, el corredor 15, adjudicado, por el mismo decreto, al concesionario Concesionaria Vial del Sur- COVISUR SA, no será considerado en el desarrollo posterior del trabajo puesto que el mismo fue posteriormente transferido a la Provincia de Buenos Aires. Por ello, en lo sucesivo las referencias serán a la adjudicación de 18 corredores viales. En tales adjudicaciones, el Estado argentino concedió para la administración privada unos 9.600 Km. de red pavimentada. De forma, que la red concesionada pasó a conformar un 30% de las rutas nacionales pavimentadas y a concentrar más de la mitad del tránsito, además de conectar las principales áreas urbanas y rurales del país, así como la mayor parte de los puertos y puentes internacionales.

Los corredores viales nacionales fueron adjudicados a 13 concesionarios conformados por 30 empresas adjudicatarias, además de la unión de empresas transitorias que se hizo cargo del corredor 6 (ver cuadro 3). Es de destacar que las empresas adjudicatarias fueron las antiguas contratistas del Estado a través de la DNV¹⁴⁰ y que tres holdings se adjudicaron más de la mitad de la longitud de la red

¹³⁸ Este índice establece una fórmula a partir de la cual se evalúa el estado de los caminos y su transitabilidad. Ver nota al pie 148.

¹³⁹ Avalando la hipótesis del comportamiento colusivo de las empresas a la que nos referiremos posteriormente.

¹⁴⁰ En relación con esta situación Delgado (1998) señala que la dinámica del sector cambió puesto que los tradicionales contratistas de obra pública debieron transformarse en concesionarios de un servicio público diariamente escrutado, en cuanto a su calidad, por los usuarios y el Estado. En un capítulo posterior de este trabajo nos concentraremos en el análisis de las transformaciones de los grupos empresarios del sector.

vial argentina concesionada, situación que indica la concentración empresarial¹⁴¹ y sostiene como actores favorecidos a los mismos beneficiarios de la etapa anterior.

Cuadro 3: Corredores Nacionales, modalidad de adjudicación y concesionario
(Decr. 2039/ 90)

CV	Rutas	Longitud	Modalidad	1° Renegoc	2° Renegoc	Concesionario	Composición accionaria	
							Empresa	%
1	3, 252	665	Onerosa	*	* (1)	SEMACAR S.A.	Dycasa SA	55
2	205	297	Onerosa	*	* (1)		Perales Aguiar SA	45
3	7	507	Onerosa	*	* (1)	CAMINOS DEL OESTE S.A.	Techint SA	99,9
4	8, 193	697	Onerosa	*	* (1)		Santa María y Cía. S.A	
5	7	421	Onerosa	*	* (1)	NUEVAS RUTAS S.A.	J.J Chediak S.A.I.C.A	50
6	188	479	Subven-	*	* (1)	COVICO S.A.	Necon S.A	50
7	9,A-012	247	Onerosa	*	* (1)	SERVICIOS VIALES S.A	UTE (2)	8,3
8	11,A009	693	Onerosa	*	* (1)		Sideco Americana SA	83,7
9	33	298	Onerosa	*	* (1)		SOCMA Americana SA	3
10	9	332	Onerosa	*	* (1)	COVICENTRO S.A.	Macri (Mauricio, Sandra, Gianfranco, Mariano, Florencia	2,66 c/u
							Caminos Australes SA	53,8
							CCI Concesiones SA	35,5
							Dragados y Obras Portuarias	5,38
11	34	640	Onerosa	*	* (1)	COVINORTE S.A.	Supercemento SAIC	5,38
							Caminos Australes SA	38,5
							CCI Concesiones SA	38,5
							Dragados y Obras Portuarias	11,53
12	9, 34	481	Onerosa	*	* (1)	CONCANOR S.A.	Supercemento SAIC	11,53
							Caminos Australes SA	38,5
							CCI Concesiones SA	38,5
							Dragados y Obras Portuarias	11,54
13	12, 16	946	Onerosa	*	* (1)	CONSORCIO VIRGEN DE ITATI S.A.	Supercemento SAIC	11,54
							Z Inversora SA	25
							Chacofi SA	25
							Palan SA	20
14	19	280	Onerosa	*	* (1)	RUTAS DEL VALLE S.A.	Dragados y Obras Portuarias	15
							Supercemento SAIC	15
							Luciano SA	39,2
							Sycic SA	36,3
15			Onerosa	Transferido a la Prov. de Bs. As.		COVISUR S.A.	Compañía Oncrelur	24,5
							Roggio SA (por medio de Rutas Australes SA)- DYCASA-	
16	226	404	Onerosa	*	* (1)	CAMINO DEL ABRA S.A.	Coarco SA	50
17	5	540	Onerosa	*	* (1)	NUEVAS RUTAS S.A.	Equimac SA	50
18	12,193,14,13 5,A015,117	626	Onerosa	*	* (en 1996)	CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A.	Chediak SA	50
							Necon S.A	50
20	36, 38, A005	309	Onerosa	*	* (1)	RED VIAL CENTRO S.A.	Welbwars SA- Conevial SA- Babic SA	
							Codi SA- Eaca SA- Parenti Mai SA	
							Caminos Australes SA	57
							Romero Cammisa SA	10,7
							Boetto y Buttigiengo SA	10,7
							Construcciones de Ingeniería	10,7
							Alema SA	10,7

(1) Renegociado en 2001. Concesiones finalizadas en octubre de 2003

(2) UTE compuesta por TECSA S.A, Noroeste Construcciones S.A, Néstor Guerechet S.A, I.C.F, Gikstein y Cia SACIAM, Estructuras SACICIF, Enrieto Dante, Empresa Constructra Delta SA, Coemyc SA, Bonfantti y Di Biasio SC, Bacigalupi y De Stefano SAICIA, Asfalsud SAIFILyE.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Decr. 2039/90 e información de los contratos de concesión

¹⁴¹ En tal sentido, debe considerarse que Benito Roggio SA se adjudicó –a través de distintos consorcios- unos 2500 Km. de la red concesionada, Techint 1205 Km. y Sideco Americana 1169 Km.

Aspectos centrales de los contratos de concesión

Los contratos establecieron que el plazo de la concesión se extendería por 144 meses, es decir, 12 años¹⁴². Respecto a la duración del contrato, se considera que cuanto más corto sea el mismo, mejor será para los usuarios pues existe una amenaza para el concesionario de ser sustituido por otra empresa y de esa forma permiten un mayor potencial de introducir los mecanismos de competencia por el mercado. Sin embargo, el plazo tampoco debería ser tan breve como para generar desincentivos a la inversión (Estache; de Rus, 2003).

Los principales puntos del contrato, respecto al objetivo de la presente investigación, señalan:

- Los concesionarios debían constituir una garantía de caución por el cumplimiento de las Obras Iniciales del contrato.
- La tarifa básica total es la que abona el vehículo de dos ejes simples y hasta 2.10mts. de altura para recorrer la totalidad del corredor en cada sentido. El resto de los vehículos debían abonar una cantidad de tarifas básicas establecidas según categoría¹⁴³. La tarifa básica fijada era de A6.261 (australes, \$0,62)¹⁴⁴ y se establecía un mecanismo de ajuste mensual.
- Para realizar ajustes en la tarifa, se estableció una fórmula que consideraba el valor del dólar estadounidense, el IPC (Índice de Precios al Consumidor) y el IPM (Índice de Precios Mayoristas). No obstante, en los Pliegos de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales y de Precalificación se estableció que toda modificación en la tarifa debía

¹⁴² La cláusula novena señala que el plazo de la concesión debía contarse desde el día 21 transcurrido luego de la publicación del decreto que apruebe el contrato. De forma que en la primera quincena de octubre de 2002 debía vencer el plazo de concesión de los 19 corredores viales.

¹⁴³ La tarifa máxima (camiones) era de hasta 5 veces la tarifa básica.

¹⁴⁴ En dólares, la tarifa básica fijada para un automóvil de 4 ruedas ascendía a U\$S 1,50 cada 100 Km.

mantener la ecuación económica- financiera de los concesionarios y previo acuerdo entre estos y el Estado¹⁴⁵.

- El peaje se constituía como la fuente principal de ingresos del ente concesionario, estableciéndose la libre disponibilidad del mismo. El sistema de peaje se fijó como de tipo abierto, es decir, el usuario paga el servicio en forma independiente de los kilómetros recorridos. Por contrato, también se establecieron la cantidad de puestos de peaje a instalarse en el corredor y el porcentaje de la tarifa total a cobrar por cada uno de ellos.
- El concesionario también podría recibir ingresos por servicios complementarios que preste y por la explotación de las áreas de servicio.
- A excepción del corredor 6, que desde el principio se definió como subvencionado por el Estado¹⁴⁶, el resto de los corredores tomaron inicialmente una modalidad onerosa. En cada uno de los contratos se estipuló un monto básico mensual, el cual debía pagarse el primer día hábil del mes siguiente. A cambio de las concesiones viales el Estado percibiría en concepto de canon, por cada uno de los corredores, entre U\$S 45 millones y U\$S 85 millones anuales.
- Se estableció que el canon debería actualizarse en función de las reajustes en las tarifas de peaje. En tanto, se fijó que ante la mora de un día en el pago del canon se devengue un interés punitivo.
- Asimismo, se definieron las obras a ejecutar como: a) *iniciales*, debían realizarse en forma previa al cobro de peaje; b) *prioritarias*, necesarias para garantizar la transitabilidad del corredor; c) *de conservación, mejora o repavimentación* y d) *adicionales*, fuera del pliego y propuestas por el oferente. En todos los casos, se debía realizar como mínimo la repavimentación de la totalidad del corredor y se estipularon obligaciones

¹⁴⁵ Tal como señala Azpiazu (2002:153) es importante tomar en consideración que la tal ecuación económica financiera había sido formulada en pleno contexto hiperinflacionario y, por lo tanto, "conllevaba márgenes de rentabilidad en los que subyace una muy elevada prima de riesgo".

¹⁴⁶ El subsidio fijado era de alrededor de U\$S 664.000 anuales. En tanto, el Estado recibiría, en concepto de transferencias, por la concesión de la red pavimentada un canon individual de entre U\$S 45 millones y U\$S 85 millones anuales.

de reinversión del concesionario en caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos (por ejemplo, por excedentes de tránsito).

- Se establecieron dos indicadores: Índice de Estado (IE) e Índice de Serviciabilidad Presente (ISP). Ambos índices tienen como objetivo medir la calidad y evaluar las condiciones de transitabilidad de los caminos. La diferencia entre estos índices es que el primero (IE) evalúa el estado del pavimento¹⁴⁷, mientras que el segundo (ISP) mide el grado de transitabilidad y confort para el usuario¹⁴⁸.
- Finalmente, el concesionario quedaba obligado a entregar, al órgano de control¹⁴⁹, en forma mensual, la información sobre las obras realizadas durante el período, así como también, a remitir cualquier documentación referida a obras complementarias. En tanto, los contratos establecían que los concesionarios debían efectuar el control del peso bruto total de las unidades verificando que estuvieran dentro de lo admitido.

A partir de la concesión de los corredores viales, el sistema de gestión de las rutas argentinas quedó estructurado según se tratara de caminos con concesiones de peaje, o bien, si eran gestionados según el sistema COT o CreMa¹⁵⁰. En el cuadro que se presenta a continuación se observa la extensión de la red vial según el sistema de gestión de la misma.

¹⁴⁷ El IE varía entre 0 y 10, considerándose que el estado del pavimento es: a) *malo* cuando arroja un valor de entre 0 y 4; *regular* entre 5 y 7 y *bueno* entre 8 y 10.

¹⁴⁸ El ISP varía entre 0 y 5, considerándose que la serviciabilidad es: *muy mala*, cuando arroja valores entre 0 y 1; *regular* entre 2 y 3; *bueno* entre 3 y 4 y *muy buena* cuando el índice da un resultado entre 4 y 5.

¹⁴⁹ En un principio, la DNV, posteriormente el organismo autónomo responsable del control de las concesiones viales. Sobre estas cuestiones se profundizará más adelante.

¹⁵⁰ La caracterización de ambos sistemas fueron desarrollados en el Capítulo 2.

Cuadro 4: Sistemas de gestión de la Red Nacional de Caminos durante la primera concesión (en km)

Sistema de Gestión	Longitud (km)
Concesión con peaje	9,383
Sistema C.O.T.	626,39(*)
Sistema CreMa	9.445(**)
Contrato Km./mes	1.930(***)

(*) 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: Azpiazu; Pesce (2003) a partir de información de la DNV

Distintos autores (Gómez-Lobo e Hinojosa, 1999; Rufian Lizana, 2002; Estache; de Rus, 2003) señalan la importancia de incluir en los contratos de concesión las reglas para la fijación de las tarifas y las inversiones ha realizar. Asimismo, los contratos deberían clarificarse todos los aspectos técnicos de la regulación económica, el tipo de regulación a implementar y la posibilidad de diferenciar precios. En la experiencia argentina los contratos establecieron las tarifas y programas de inversión. Sin embargo, el desarrollo posterior de las concesiones viales, muestran que si bien la tarifa es un criterio importante no debe ser el único criterio a tener en cuenta. En este sentido, a través del análisis del caso argentino se observa que la ausencia de un estudio sistemático sobre las probabilidades de cumplir con las obras presentadas por los consorcios que se presentan en las licitaciones trae consecuencias irreparables puesto que, en cierta forma, actúa justificando la incertidumbre provocada por la inseguridad jurídica surgida de la necesidad de las constantes revisiones de reglas de juego. Así, las fallas regulatorias son más evidentes cuando el proceso privatizador no ha identificado las necesidades específicas de la infraestructura concesionada. En tal sentido, podemos afirmar que una menor diagramación y estudio de las condiciones iniciales y riesgos existentes aumenta la asimetría entre el concesionario y el concedente en desmedro de la posición de los usuarios y la ciudadanía. Además

estas condiciones se vuelven muy difíciles de revertir puesto que retroalimentan la vulnerabilidad estatal. En tanto, la poca precisión de las reglas regulatorias antes de la privatización dan lugar a una alta incertidumbre.

Al momento de analizar las características de regulación del sector, se retomarán y analizarán muchos de los aspectos que aquí se describen, ya que se considera que la regulación estatal no empieza una vez concesionado el bien sino que el proceso de licitación y las características de los contratos se configuran como condicionantes generales del proceso, pudiendo establecer limitaciones iniciales imposibles de saltar.

La revisión realizada en el capítulo, muestra que históricamente existió un déficit en la construcción y mantenimiento de los caminos. Asimismo, es posible identificar la errática respuesta estatal a estos problemas ya que las distintas decisiones tomadas no lograron revertir la tendencia de pocas inversiones en el sector. Por su parte, la creación de fondos demostró no ser una tendencia sostenida en el tiempo, dado que una vez que estos se establecieron fueron utilizados con otros fines y reorientados a terceros sectores que parecían presentar una crisis mayor.

La concesión de los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires

Aún cuando no forman parte de nuestro objeto de estudio, debe señalarse que entre 1993 y 1995 se realizó la adjudicación de las obras de construcción, administración y mantenimiento de la Red de Accesos a Bs. As., mientras hacia 1997/98 se adjudicaron dos proyectos de construcción, operación y transferencia (BOT): la conexión física entre las ciudades de Rosario (Santa Fe) y Victoria (Entre Ríos) y la Autopista Parque Presidente Perón (Arco Sudoeste).

La Red de Accesos a Bs. As. se constituyó como un sistema integrado de cinco vías. Una de estas vías, Autopista Bs. As. – La Plata, fue integrada en la red luego de que en 1994 se renegociara el contrato firmado hacía más de una década. Las

otras vías (Accesos Norte, Oeste y la Autopista Ricchieri- Cañuelas- Ezeiza) fueron concesionadas en julio de 1994.

Cuadro 5: Concesiones de la Red de Accesos a Bs. As., modalidad y grupos concesionarios.

Acceso	Modalidad	Concesionario	Empresas
Norte	Gratuita	Autopista del Sol SA	SIDECO Americana- Impreglio- Iglys- Dragados Construcciones SA- Dycasa
Oeste	Gratuita	Grupo Concesionario del Oeste SA	Benito Roggio- Grupo Mexicano de Desarrollo- CBPO. Cía. Brasileña de Proyectos y Obras
Ricchieri- Ezeiza- Cañuelas	Gratuita	AEC SA	Huarte- Construcciones civiles JM Aragón – Consultora Grimaux- Hemarsa- Natino SA- Servente Construcciones
Bs. As.- La Plata	Gratuita	COVIARES SA	Aragón- Benito Roggio- Polledo- Natino- Servente- Semaco- Hemarsa.

Fuente: Elaboración propia en relación con información del OCCOVI

Todos los tramos adjudicados toman una modalidad gratuita y a diferencia de lo que observamos en relación con la licitación de las rutas nacionales, en estos consorcios adjudicatarios participaron empresas de capital extranjero. Así como en el caso de las rutas, las características de los contratos de la Red de Accesos a Buenos Aires fueron idénticas entre sí. Se fijó una tarifa tope en dólares para recorrer cada uno de los tramos en forma completa (a excepción de la Autopista Ricchieri que se dividió en dos tramos); las concesiones se definieron como concesiones de riesgo y fueron pautadas por un plazo de 22 años y 8 meses fijándose una probabilidad de prórroga de 1 año. El período se subdividió en cuatro subperíodos: toma de posesión; liberación de traza (donde se habilitó el cobro de peaje); obras primera etapa; período de explotación.

CAPÍTULO 5

LA CONCESIÓN DE LAS REDES VIALES Y LA CREACIÓN DE UN MODELO DE REGULACIÓN

Este capítulo y el siguiente son los de mayor densidad, puesto que a lo largo de los mismos se presenta el complejo entramado que se despliega en relación con la problemática de la concesión de redes viales. Se profundiza, además, en la interacción entre los distintos actores que componen el sector, la posición que estos adoptan en relación a la cuestión y los restantes actores de la red, los cambios en la intensidad de los conflictos, así como las distintas formas de eventual y efímera "resolución".

Con la finalidad de analizar las capacidades estatales y el rol de los actores que conforman el network de la regulación de las concesiones viales, se adopta un enfoque de análisis de políticas públicas basado en etapas heurísticas. Se considera, entonces, que las cuestiones socialmente problematizadas a partir de las cuales se origina una política pública tienen un ciclo vital, con etapas de mayor intensidad y otras donde la relevancia de la cuestión tiende a decaer. En el momento en que la cuestión ingresa a la agenda, los actores sociales cobran un sentido primordial ya que son ellos los que, en la mayoría de las oportunidades, pugnan por introducir la problemática en el Estado e intentan imponer su alternativa de resolución. Cuando estas cuestiones tienden a ser menos visibles, son estos actores cuyo interés se encuentra particularmente asociado a tales intereses los que pugnan por dar mayor visibilidad a la cuestión¹⁵¹. De este enfoque retomamos también la idea de que existe una multiplicidad de actores que actúan definiendo la cuestión, mientras que del enfoque de la acción racional¹⁵² se extrae la relevancia que dan estos autores al interés de los actores y la forma en que este modela la acción individual. El enfoque incrementalista¹⁵³ nos aporta la

¹⁵¹ Ver, por ejemplo, Oszlak y O'Donnell (1976); Subirats (1999)

¹⁵² Ver, por ejemplo, Arrow (1951); Downs (1957); Olson (1965)

¹⁵³ Ver, por ejemplo, Lindblom (1996)

importancia de analizar los aspectos que hacen a la forma en que históricamente se tomaron decisiones en el sector en particular, así como al tipo de decisiones adoptadas. Sin embargo, dadas las características del estudio a realizar, nos interesa fundamentalmente retomar los aportes realizados desde los enfoques del *Social o Policy Network*.

Las teorías del *Social Network* parten de tres supuestos básicos sobre las mutuas influencias entre las redes y los actores en un dominio determinado (Granados y Knoke, 2005):

- La estructura social de un sistema complejo consiste en establecer patrones de repetidas interacciones que conectan a un actor con otro,
- Esas relaciones sociales, las cuales se constituyen como unidades explicativas primarias, más que como los atributos y características de los actores individuales,
- Las percepciones, actitudes y acciones de los actores son configuradas por una red de múltiple de relaciones en la cual se encuentran enraizadas y cuyos comportamientos pueden modificar esa red de estructuras (Knoke, 2001).

Esto es, que los actores pueden ser agentes proactivos que dirigen en forma estratégica sus diversas redes de conexiones con el fin de reducir las incertidumbres crecientes en busca de ventajas organizacionales (Galaskiewicz, 1985). Sin embargo, las relaciones entre estos actores no se dan en el vacío ni son ahistóricas. La red de relaciones se constituye como una constelación de actores que actúan en un espacio estratégico históricamente constituido, con instituciones específicas y reglas propias de funcionamiento. En dicha red los actores disputan sus intereses, para lo cual estos modifican sus posiciones, alianzas y oposiciones en función del entorno en que se encuentra comprendida su acción.

Siguiendo a Castells (1999) una red es un conjunto de nodos interconectados, mientras que un nodo es el punto en el que una curva se intersecta a sí misma. Así, la definición estricta de lo que es un nodo depende concretamente del tipo de redes a que nos refiramos. La tipología definida por las redes determina que la distancia (o intensidad y frecuencia) entre dos puntos (o posiciones sociales) sea más corta (o más frecuente o intensa) si ambos son nodos de una red que si no pertenecen a la misma (Castells, 1999: 506). Para el autor, entonces, las redes son estructuras abiertas, capaces de expandirse sin límites integrando nuevos nodos mientras puedan comunicarse entre sí, es decir, siempre que compartan los mismos códigos de comunicación¹⁵⁴.

En este capítulo se parte de la consideración del conjunto de normativa que regula la actividad y otorga una relevancia central a la capacidad institucional del Estado para ejercer las funciones de regulación y control. La orientación del capítulo es más descriptiva y en el mismo se relatan los aspectos que hacen a la concesión y la constante modificación de las reglas de juego en el sector vial. De forma que se van presentando los elementos que permitirán establecer lineamientos para el análisis realizado en los últimos capítulos del trabajo. Las etapas utilizadas para la caracterización del primer modelo de concesión (concesiones realizadas en 1990), se asocian con las renegociaciones realizadas. Desde una perspectiva centrada en el Estado, ya es posible comenzar a observar regularidades en el comportamiento de los otros actores que definen la cuestión.

El proceso de concesión, por lo general, se caracteriza por la transferencia del riesgo a un actor privado. En el momento de realizar las concesiones, en Argentina, a diferencia de lo que ocurrió en la experiencia chilena o de algunos países europeos (ver sección sobre experiencia internacional), no se habilitaron garantías que permitieran reducir dichos riesgos para los privados. Sin embargo, tal como veremos a continuación, el Estado argentino ha resguardado los intereses de los concesionarios de rutas a través de mecanismos poco

¹⁵⁴ La morfología de redes también es una fuente de reorganización de las relaciones de poder.

transparentes o garantías implícitas brindadas por las constantes y recurrentes renegociaciones.

Desde la firma de los contratos de concesión de las redes viales se llevaron adelante numerosas modificaciones, llegando a desarrollarse tres procesos de renegociación, caracterizados todos ellos por la prolongación de etapas de incertidumbre, la contradicción de las medidas adoptadas y la sistemática revisión de las condiciones anteriormente acordadas.

La primera renegociación de contratos: el comienzo de una sucesión de transformaciones de las ¿reglas de juego?

Apenas transcurridos unos meses desde la concesión, se produce la primera renegociación. La misma se fundamenta en los fuertes reclamos sociales motivados por los altos costos en las tarifas básicas, que siguiendo la fórmula indexatoria, en cuatro meses, habían aumentado más del 50%, sin la contraprestaciones acordadas y con las cabinas de peaje ubicadas de forma de captar tráfico suburbano.

Las altas tarifas que elevaban la voz de los usuarios, habían comenzado a cobrarse incluso antes de finalizar las obras iniciales, aquellas que -según estipulaba el contrato- eran condición necesaria para el cobro de peaje. Por ese entonces, se señalaba que las características de la concesión resultaban lesivas para el interés general y garantizaban beneficios abusivos, perjudicando específicamente a las economías regionales y podrían resultar en un incremento general de precios. Se planteaba la necesidad de revisar el emplazamiento de los puestos de cobro de la tarifa, puesto que se consideraba tenía efectos inequitativos.

En ese contexto, en febrero de 1991, por solicitud del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se suspendió, en todas las rutas concesionadas, el cobro de peajes por un plazo de 36 días (Decr. 327/91). El plazo inicialmente

acordado luego se extendió por un mes más (Decr. 388/91), iniciándose una primera ronda renegociadora de los contratos.

En abril de 1991, cuando no habían transcurrido ni seis meses de realizada la concesión, se dictó el decreto 527/91 que advirtió sobre el carácter excesivamente oneroso del peaje. Esta primera renegociación se dió en el marco de la promulgación de la ley de Convertibilidad (ley 23.928)¹⁵⁵ y en la prohibición expresa de indexar precios y tarifas, así como de la actualización monetaria.

Según se fundamenta en el decreto, las modificaciones en los contratos originales se realizaron con el fin de garantizar una razonable relación entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta de quienes colaboran con el Estado en la satisfacción de necesidades públicas (Art. 57, ley de Reforma del Estado). Asimismo, se desprende del decreto el reconocimiento de que las concesiones viales, tal como fueron otorgadas, son contrarias al interés general y actuaron quebrando el principio de justa retribución de los concesionarios y permitiendo una exacción ilegítima. En los fundamentos del decreto también se reconoce el distorsionante emplazamiento de los puestos de tarifa y la afectación de las economías regionales. Finalmente, se establece que los niveles tarifarios vigentes "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"¹⁵⁶.

Resultado de esta primera renegociación se reformuló el modelo de concesiones interurbanas:

¹⁵⁵ De hecho, el Decr. 527/91, que adoptó una serie de medidas (v.g. reducir un 50% la tarifa en determinadas condiciones, dejar sin efecto el régimen oneroso- fin del pago de canon- y establecer subsidios para los concesionarios) que requerían a su vez una adecuación definitiva a los postulados de la concesión, fue firmado el mismo día en que se promulgó la ley de convertibilidad (27-3-91).

¹⁵⁶ Subrayado propio

- Se fijó una tarifa de \$1 cada 100km¹⁵⁷, se prefiguraron ajustes anuales mediante la aplicación de la tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate) disminuida en un 20%¹⁵⁸.
- Se estableció una relocalización de las cabinas de peaje.
- Se extendió el plazo de las concesiones en un año (a octubre de 2003).
- Como contraprestación se reprogramaron los compromisos de inversión, aunque no se modificaron las obligaciones, sí hubo cambios en los plazos.
- Se eliminó el canon que debían abonar los concesionarios, fijándose un subsidio estatal¹⁵⁹ que se distribuiría, entre los concesionarios, en forma proporcional de acuerdo a sus contribuciones al IVA del mes inmediato anterior.
- Se acordó el pago de una compensación indemnizatoria anual, a ser pagada en cuotas mensuales, consecutivas e iguales desde el 1º de enero de 1992 hasta la extinción de la concesión. Asimismo, se establece que en caso e mora las cuotas vencidas deberían devengar intereses a la tasa activa de la cartera general.

¹⁵⁷ No obstante esto, el subsecretario de Obras Públicas (en febrero de 1998, cuando era Secretario el Lic. Pendas) señalaba que en la renegociación de 1992 "ya se preveían aumentos a escala por los cálculos de los concesionarios en esta tarifa de \$1.36; para poder distribuir esa tarifa se hizo un escalonamiento que partía de \$1.20, \$1.30 y \$ 1.50 en el '92, '93 y '94. Ya se preveía en el contrato escalas que no tenían relación con el aumento de la LIBOR sino una posición promedio de \$1.36. **eso está en el acuerdo en todos los convenios del '92. Todos parten de \$1.10 y llegaban a \$1.36; cuando se aplicó el tema de \$1 por cada 100 km. se hicieron las ecuaciones de eso pero ya previo el convenio como promedio una tarifa base de \$1.36"** (Versión taquigráfica de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, día 18-2-98, invitación al Secretario de Obras Públicas, Lic Eugenio Pendas por el incremento de tarifas en los corredores viales –subrayado propio-).

¹⁵⁸ Tal como afirma Delgado (1998:43) este mecanismo de ajuste de precios "implica que aún cuando no se registraran variaciones de precios ni de costos, las tarifas reguladas se incrementarían igualmente". Un indicador como la tasa LIBOR, por definición supone siempre que el resultado final que se obtenga sea positivo y siempre será favorable a las expectativas de quien se beneficia con él (en este caso, los concesionarios). La indexación que suponía resultaba además contraria al Art. 10 de la ley de convertibilidad la cual establecía la derogación de todas las normas legales o reglamentarias que establecían o autorizaban la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, previos o tarifas de los bienes, obras o servicios.

¹⁵⁹ Dicho subsidio surge de la cuota parte asignada a la DNV en la distribución del impuesto a los combustibles establecidos por el Decreto 2.733/90. Según estimaciones de Delgado (1998) a través de esta primera ronda de renegociaciones el Estado asumió compromisos de subsidios operativos por \$925 millones y resignó ingresos por canon del orden de \$475 millones.

En la querella presentada por la Oficina Anticorrupción por causa del reconocimiento ilegal de una deuda a los concesionarios viales en violación de la ley de convertibilidad (Causa 8821/02) se concluye que

“la protesta social sirvió sólo para fijar un peaje “más justo” a ser abonado por los usuarios de las rutas concesionadas, pero no para borrar o eliminar los beneficios otorgados a las empresas concesionarias. A ellos, no sólo se los eximió del pago del canon sino que también se los subsidió. Para tener una idea de las sumas involucradas, se aclara que el monto del subsidio rondaría los cuatrocientos mil pesos -o dólares estadounidenses- mensuales durante toda la ejecución del contrato (diez años) y respecto de cada uno de los concesionarios” (subrayado propio).

En tanto, agrega que

“[n]o obstante este extraordinario reconocimiento de la ilegalidad e injusticia sobre actos propios, el Estado no lo subsanó como hubiere correspondido, ello es con una rebaja significativa del valor de lo peajes. Antes bien, disminuyó el valor de los peajes y transformó la modalidad de la contratación”¹⁶⁰.

Hacia 1992, el decreto 1817/92 se firma con el objeto de adecuar el contrato suscripto a fines de los '90 con los lineamientos generales fijados por el decreto 521/91 y como forma de ratificar los acuerdos logrados en la renegociación realizada con cada uno de los concesionarios. A través de ese acuerdo se establece un incremento anual de las tarifas el cual debía aplicarse el “Día del Incremento” que se estableció el 1 de agosto de cada año.

Los *Acuerdos* alcanzados en el decreto 1817/92 despertaron ciertas dudas, principalmente la cláusula referida a los reajustes tarifarios y las compensaciones indemnizatorias:

¹⁶⁰ Vale la pena transcribir aquí lo señalado por Juan Aleman en el diario *La Razón* del 22-7-98: “...los contratos fueron mal hechos. No previeron el aumento explosivo [...] del parque automotor y de la consiguiente utilización de las rutas a partir del año 1990. Al no haberse previsto esto, se comprometieron subsidios que, a la luz de la evolución posterior, son absurdos [...], y se fijaron tarifas, que se aumentaban automáticamente cada año, generando una rentabilidad absolutamente desproporcionada para un negocio tan sencillo y sin riesgo [...] como éste. Hay empresas que ganan anualmente más del 100% de su capital. Y encima tienen derecho a un subsidio”

- La Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo, con referencia a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires¹⁶¹, que las actuaciones “en las que se convino un régimen de ajuste del cuadro tarifario teniendo en cuenta variaciones de niveles de precios de un país extranjero, *resultan inaplicables y deben considerarse como no escritas*”. A lo que agrega “no puedo dejar de consignar que la conclusión a que se llega acerca de la inaplicabilidad de las cláusulas de variación de los cuadros tarifarios en los contratos examinados, se condice con el marco económico local actual, en el que se verifica la existencia de deflación de los precios, produciéndose así el cumplimiento de la finalidad perseguida por el legislador” (Dictamen 153, MIV 5-5-00 y Dictamen 329, MIV 14-6-00).
- La Auditoría General de la Nación (AGN) también se expresó contraria al acuerdo de ajuste tarifario y compensación indemnizatoria señalando que “la Cláusula 5º de los Acuerdos aprobados por Decreto 1817/92 viola expresas normas de la Ley de Convertibilidad, lo que la torna inaplicable” A lo que se agrega “[a] partir de la sanción de la Ley 23.928 [Ley de Convertibilidad], los contratos de concesión de obra pública alcanzados por la disposición del Decreto 2039/89, en lo que hace a la cláusula de indexación de la tarifa de peaje, debían ajustarse a la Ley de Convertibilidad y así quedar extinguida, por imperio de la ley, la disposición contractual contraria a la norma de Orden Público”, mientras se señala la nulidad de las acciones realizadas en ese sentido “[n]aturalmente los contratistas podrían haber pretendido la resolución del contrato como consecuencia del régimen normativo sobreviviente, y eventualmente pretender algún derecho indemnizatorio. La procedencia de todo ello habría sido analizada frente a la situación concreta y ante el análisis

¹⁶¹ El máximo organismo de asesoramiento legal del Estado Nacional se expidió al respecto en el marco de un análisis sobre la validez de las cláusulas indexatorias establecidas en los contratos de concesión de obra pública de los Accesos Norte, Oeste y Ricchieri. Si bien dichas carreteras no se constituyen como objeto de nuestro análisis, el análisis del Procurador es válido también para los corredores viales, pues tanto los Accesos como los Corredores siguieron las mismas prácticas. Esta información se ha obtenido de la Querella presentada por la OA, causa 8821/02.

particularizado de la ecuación económica-financiera de cada contrato. En rigor de verdad si la actualización de la tarifa debía desaparecer como consecuencia de la nueva ley de orden público, ninguna compensación era debida a los concesionarios a menos que se demostrase, en particular para cada contrato, la quiebra de aquella concesión y, en este caso, recién allí disponer los mecanismos adecuados y ajustados para su restablecimiento. El no haber procedido de esta forma torna a las distintos acuerdos y decisiones tomadas al respecto [...] viciados en su elementos "causa" [...], y por tanto afectadas por una nulidad absoluta e insalvable. (Resolución AGN 258/01).

- La Oficina Anticorrupción planteaba la ilegalidad de los reajustes tarifarios y es por ello que, en julio de 2002, presentó una querrela a la justicia donde se señalaba que "nada impide que se establezcan salvaguardas que aseguren la contraprestación del contratista particular, a los efectos de mantener la inalterabilidad de la ecuación económico financiera de cualquier contrato administrativo. Esto es lo que se hizo en el Anexo II de la Base Cuarta del Pliego de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales, considerando los altos índices inflacionarios de la época en que se firmaron (1990)". Sin embargo, agrega que "luego de la sanción de la Ley de Convertibilidad [...] este tipo de cláusulas devinieron inaplicables, prohibidas por la ley". En tanto, que respecto a las actas de acuerdo aprobadas por el decreto 1817/92 agrega que "se soslayó expresamente la prohibición establecida por la Ley de Convertibilidad y se incluyeron cláusulas que preveían la indexación de las tarifas de los contratos de concesión de los distintos corredores viales allí enumerados".

Las nuevas condiciones no generarían estabilidad ni serían muy duraderas. En agosto de 1993, cuando se debía realizar el primer ajuste en los peajes (1/8/93), comenzaron nuevas luchas por imponer criterios de fijación de tarifas. Estas luchas se expresaron en las idas y vueltas de las decisiones gubernamentales que no tuvieron efectos negativos sobre las utilidades de los concesionarios por las

compensaciones indemnizatorias realizadas. Así, días antes de que se realizara la primera revisión de tarifas, una resolución de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) suspendió la realización del ajuste. Sin embargo, tres meses más tarde se aprobó la aplicación del reajuste y una compensación indemnizatoria por suspensión del mismo (ver cuadro 6). Ni la suspensión del ajuste, ni la posterior aplicación del mismo tuvieron fundamento en argumentos sólidos.

Al momento de realizar el ajuste tarifario correspondiente a 1994, se presentó un nuevo conflicto. En principio, se aprobó, mediante resolución -aunque por el acuerdo de 1992 esto no era necesario- un incremento en la tarifa básica para el 1 de agosto de 1994. Con la suspensión del reajuste (Res. MEyOSP 914/94), el incremento no se trasladó a los usuarios, pero lo asumió el Estado con cargo a la compensación indemnizatoria. Finalmente, se estableció que esos cargos serían cubiertos con partidas presupuestarias de la DNV (Res. SOPyC 430/94).

Cuadro 6: Inestabilidad jurídica resultado de la primera renegociación

Normativa		Fecha	Descripción
Tipo	Nº		
Res. SOPyC	168	21/07/93	Suspensión de ajustes tarifarios
Res. SOPyC	289	28/10/93	Aprobación de aplicación de ajuste tarifario desde noviembre de 1993 y compensación indemnizatorio por suspensión
Res. SOPyC	388	22/07/94	Autorización del aumento de tarifas
Res. MEyOSP	914	29/07/94	Suspensión de aplicación de los ajustes tarifarios. Fijación de compensación indemnizatoria
Res. SOPyC	430	31/08/94	Cálculo de la compensación indemnizatoria adicional, definida MEyOSP 914/94

Fuente: Elaboración propia

Los cambios normativos sustentados, según las versiones oficiales, en la necesidad de reducir los costos de transporte en las rutas argentinas, evitando un aumento significativo de las tarifas, no generaron "daño" alguno a las empresas

sino más bien beneficios extraordinarios. Para verificarse tal conclusión puede observarse que en los primeros cuatro años de concesión, la recaudación de las empresas, en concepto de peaje, tuvo una tasa de incremento media de 447% (ver cuadro 7). Si bien, el mayor incremento se produjo el primer año, donde la tasa total de incremento fue del 172%, también se verifican importantes incrementos luego de la primera renegociación¹⁶². En tal sentido, si se tomara como base el segundo año (noviembre '91-octubre '92), en el que se producen los acuerdos de renegociación, se observa una tasa de incremento del 50% con relación a noviembre '93- octubre de '94 (último período de datos antes de que se produzca la nueva renegociación). Servicios Viales S.A. (Sideco Americana, empresa del grupo Macri), Concanor S.A. (Supercemento SA, Dyopsa SA, Nazar y Cia. SA), Covinorte (Benito Roggio) y Caminos del Oeste (Techint) fueron los concesionarios que más incrementaron su recaudación a través del peaje en el período considerado.

Cuadro 7: Recaudación por peajes según corredor vial, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 1	Año 2		Año 3		Año 4	
		Nov. '90-Oct. '91	Nov. '91-Oct. '92		Nov. '92-Oct. '93		Nov. '93-Oct. '94	
			Recaudación	Tasa de variación respecto Año 1	Recaudación	Tasa de variación respecto Año 1 (a)	Recaudación	Tasa de variación respecto Año 1 (a)
1	Semacar S.A.	7.163.670,56	13.244.861,88	85%	16.324.449,25	128%	19.026.232,55	166%
2	Semacar S.A.	3.101.436,78	4.524.837,41	46%	5.734.036,92	85%	7.284.755,55	135%
3	Caminos del Oeste S.A.	2.675.098,22	11.984.139,85	348%	13.881.022,61	419%	15.979.423,06	497%
4	Caminos del Oeste S.A.	3.825.688,80	10.551.816,74	176%	12.078.474,64	216%	14.181.844,86	271%
5	Nuevas Rutas S.A.	5.770.293,72	10.070.265,12	75%	10.992.378,63	90%	13.436.354,10	133%
6	Covico U.T.E.	1.442.126,01	3.547.377,01	146%	4.131.190,88	186%	4.914.799,09	241%
7	Servicios Viales S.A.	3.659.791,43	23.754.136,38	549%	28.469.831,47	678%	34.594.026,90	845%
8	Servicios Viales S.A.	1.114.694,80	7.195.601,70	546%	7.613.430,83	583%	8.886.349,66	697%
9	Servicios Viales S.A.	516.960,94	5.741.096,56	1011%	5.791.090,23	1020%	7.316.322,66	1315%
10	Covicentro S.A.	5.189.146,94	10.181.189,76	96%	11.877.206,18	129%	13.724.623,33	164%
11	Covinorte S.A.	0,00	2.277.561,97	Año Base	10.899.242,32	379%	13.179.076,16	479%
12	Concanor S.A.	708.022,90	8.682.331,88	1126%	9.384.249,92	1225%	10.962.948,03	1448%
13	Virgen de Itati S.A.	6.630.466,24	12.527.971,97	89%	14.512.106,87	119%	18.696.954,88	182%
14	Rutas del Valle S.A.	922.278,40	4.802.602,83	421%	5.392.397,41	485%	6.598.353,69	615%
16	Camino del Abra S.A.	2.773.286,80	5.593.309,49	102%	6.633.697,38	139%	7.904.747,84	185%
17	Nuevas Rutas S.A.	4.304.261,32	10.194.644,26	137%	11.429.882,48	166%	14.275.712,42	232%
18	Caminos del Río Uruguay S.A.	9.257.752,40	19.105.617,86	106%	26.367.992,22	185%	34.168.107,96	269%
20	Red Vial Centro S.A.	2.732.265,87	4.011.388,76	47%	5.761.057,02	111%	7.409.741,73	171%
TOTALES GENERALES		31.787.242,13	167.990.751,43	172%	207.273.737,26	235%	252.540.374,47	308%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCCOVI

(a) A excepción del Corredor Vial 11 (Covinorte SA) que comenzó a operar en el Año 2 y, por lo tanto, ese es el año que se toma como referencia de base

En las tasas de variación total correspondientes a los años 3 y 4 debe considerarse que en el total también se considera el CV 11 que no tuvo recaudación en el Año 1 (tomado como base)

¹⁶² Si en lugar de considerar como base el total que incluye lo recaudado por el CV 11 se eliminara su recaudación los porcentajes de variación respecto año base se modificarían siendo un 168% para el año 2; 218% para el año 3 y 287% para el año 4.

Un estudio de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones demuestra que, si bien se señalaba oficialmente que la renegociación de 1992 permitiría reducir la tarifa de \$ 2,50 a \$ 1,00, esto no fue así, pues de la Resolución SOPyC 289/93 se infiere que en agosto de 1992 la tarifa era de \$ 1,125 y en agosto de 1993 de \$ 1,272¹⁶³. Sin embargo, el estudio realizado por la Comisión Bicameral también muestra algunas diferencias respecto al ajuste tarifario respecto de la tasa LIBOR. Así, el 80% de la tasa LIBOR acumulativo desde agosto de 1992 a agosto de 1997 es equivalente a 23,616%. No obstante, si se aplica el 23,616% sobre la tarifa vigente al momento de los acuerdos en 1992 (\$1,125) la tarifa en 1998 debería ser de \$1,390 tarifa que se encontraba por debajo de la tarifa fijada en enero de 1998 como de \$1,650.

Los mayores beneficios de los concesionarios no se deben exclusivamente al aumento en la tarifa sino que también se encuentra asociado con el aumento del tránsito vehicular diario¹⁶⁴. Además, los concesionarios se vieron compensados a través del subsidio que comenzaron a recibir, cuando según los contratos debían pagar canon todos los concesionarios, a excepción de UTE del CV 6. Los subsidios otorgados a partir de los acuerdos de 1992 ascendían a \$67.766.220 anuales (ver desagregación mensual en cuadro 8). A estas consideraciones, debe agregarse el casi nulo incremento en los precios, lo que permitiría concluir que la primera de las renegociaciones terminó generando beneficios extraordinarios para las empresas.

Se desprende de la descripción de la primera renegociación que tampoco con ella se logró establecer un marco regulatorio claro y transparente, que fijara reglas de juego para encuadrar las relaciones entre los concesionarios, el Estado y los usuarios de las redes viales. Por el contrario, como denunciaron la Procuración del Tesoro y la Oficina Anticorrupción, el acuerdo alcanzado era ilegal, pues

¹⁶³ Sin embargo desde la Secretaría de Obras Públicas se manifestó que las tarifas eran aún mayores: en 1992, \$ 1,10; en 1993, \$1,36 y en 1994, \$1,50

¹⁶⁴ En los primeros cuatro años de realizada la concesión el número de pasantes por las estaciones de peaje se incrementó en un promedio de más de 360% (Ver Anexo XX- Tabla de Evolución del Tránsito por corredor vial).

quebrantaba lo establecido por la ley de Convertibilidad. Transcurridos cuatro años de la concesión de las rutas y superado un proceso de renegociaciones entre los distintos actores, se había perdido una nueva oportunidad de resolver la opacidad de los contratos y las obligaciones de los distintos actores por la concesión de las rutas. En realidad, con esta primera renegociación se dilataba un conflicto que no tardaría demasiado tiempo en resurgir.

Cuadro 8: Compensaciones indemnizatorias- Cuotas mensuales establecidas en Anexo I Actas de Acuerdo (Decr. 527/91 y Decr. 1817/92)¹⁶⁵

Concesionario	CV	Cuotas mensuales
Camino del Abra S.A.	16	530.000
Caminos del Oeste S.A.	3,4	332.675
Caminos del Valle S.A.	29	250.000
Concanor S.A.	12	217.629
Covicentro S.A.	10	431.495
Covico U.T.E. (a)	6	550.000
Covinorte S.A.	11	227.629
Nuevas Rutas S.A.	5,17	665.362
Red Vial Centro S.A.	20	240.000
Rutas del Valle S.A.	14	250.000
Semacar S.A.	1, 2	499.021
Servicios Viales S.A.	7,8,9	425.258
Virgen de Itatí S.A.	13	800.000
TOTAL:		5.419.069

En el caso de la UTE concesionaria del CV 6 se estableció que además de las cuotas mensuales se realizaría un pago único de \$2.737.392

FUENTE: Elaboración propia en base a información relevada por la OA del Anexo III del Expte. Exminfravi Ex.561-000287/2000 y Actas de Acuerdo

Segunda ronda de renegociaciones: la regla de la incertidumbre

En abril de 1995 se inició una segunda ronda de renegociaciones. El decreto 489/95, que establece las bases para llevar adelante la renegociación, argumenta la necesidad de revisar los contratos originales por el extraordinario incremento del tránsito vehicular y la mayor utilización de los corredores viales. Nuevamente, se argumentaba la incapacidad del Estado para revertir las condiciones de una red vial obsoleta y, frente a ello, los concesionarios eran presentados como los actores capaces de llevar adelante las obras necesarias para ampliar y mejorar las carreteras. El restante argumento que motivaba la renegociación de los contratos era la necesidad de evitar mayores erogaciones del Estado en los contratos en los

¹⁶⁵ A diferencia de la información presentada en esta tabla, un informe de la AGN (2006) indica que el monto de compensaciones de Nuevas Rutas SA ascendía a \$427,733 (por debajo del monto surgido de la información de la OA), mientras Caminos del Uruguay contaba con compensaciones indemnizatorias que ascendían a \$384,613 -cuando de la documentación del organismo y los mismos contratos surge que no deberían darse compensaciones a dicho concesionario-. Lamentablemente, no se pudo acceder a información del organismo responsable del control de los concesionarios para saldar las diferencias en este punto.

que se otorgaban subsidios y/o compensaciones indemnizatorias, orientándose a revertir los acuerdos de la primera renegociación¹⁶⁶. En consecuencia, tres años después de haber reprogramado el plazo para la finalización de la concesión y el plan de inversiones de los concesionarios, se produjo una nueva renegociación. Así, las revisiones en los contratos se sucedían, la normativa del sector se multiplicaba pero la red vial seguía sin mejorar: el estado de la calzada se mantenía en niveles similares a los que tenía al momento de realizarse la concesión y tampoco se habían incrementado los ingresos del área de forma de permitir un incremento en la extensión de la red o una mejora en los caminos no concesionados. A contramano de lo que señalaba al momento de la concesión, el traspaso a manos privadas de la gestión de los caminos no generó nuevos recursos al estado. Por el contrario, la pronta renegociación hizo que el Estado terminara destinando recursos de sus arcas para subsidiar a los concesionarios. En definitiva, el decreto de abril de 1995 no hacía más que mostrar la falta de previsión estatal y un *modus operandi* que garantizaba beneficios extraordinarios a las empresas concesionarias.

A partir del decreto 489/95, se autorizó la modificación de los contratos para satisfacer las “nuevas” necesidades que se presentaran a lo largo de la ejecución del contrato¹⁶⁷. La condición para la modificación contractual era la necesidad de realizar, en un corredor determinado, obras que superen el 20% del monto total previsto en el contrato de concesión. En tanto, se estableció que los proyectos de construcción de nuevos tramos podían ser presentados por la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC), los gobiernos provinciales (donde debían ejecutarse las obras), entidades de usuarios y los mismos concesionarios. Los proyectos debían realizarse en función de las necesidades más urgentes del

¹⁶⁶ Se planteaba que el tratamiento de las compensaciones indemnizatorias se realizaría por medio de un tratamiento particularizado, según CV, de forma que en aquellos donde el subsidio público al ingreso total de los concesionarios no fuera significativo la eliminación sería total, mientras que en el resto se reduciría en forma parcial.

¹⁶⁷ En una Resolución de la Auditoría General de la Nación (AGN) ya se recomendaba 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”. (Res. AGN N° 232, 30-9-96).

corredor. Una vez que la SOPyC recibía el anteproyecto y la evaluación de impacto, debía contactar al concesionario para que este indique si: a) se comprometía a financiar la obra; b) aceptaba el anteproyecto de la SOPyC sobre el repago de la inversión (a través, por ejemplo, de una prórroga del plazo de la concesión vigente; el ajuste de las tarifas de peaje vigentes; la compensación económica por parte del concedente; la financiación por contribución de mejoras)¹⁶⁸; c) no prestaba conformidad ni asumía los compromisos. Si el concesionario no prestara conformidad, se preveía un “rescate de la concesión”, por el cual se suspendía la concesión previo pago de una indemnización por la inversiones no amortizadas. El proceso pautado establecía que la SOPyC tenía la responsabilidad de preparar el proyecto definitivo de las obras a ejecutar y redactar las bases del llamado licitatorio. Esta licitación de rescate de la concesión vigente debía fijar: el pago de rescate; el compromiso de realizar el proyecto constructivo no aceptado por el concesionario; el financiamiento del proyecto y de toda otra obra que se incluya en la concesión.

A fin de resolver la cuestión de las compensaciones indemnizatorias, se facultó al MEyOSP para acordar con los concesionarios la extensión de los plazos de la concesión¹⁶⁹. Es decir, se previó la posibilidad de que los concesionarios, a cambio de una renuncia al cobro de las compensaciones indemnizatorias, obtengan una extensión de los plazos contractuales. Por último, en relación con el plan de inversión, se estableció que no se podrían producir reprogramaciones, a excepción de las exigencias correspondientes a los dos últimos años del período originario de concesión.

¹⁶⁸ En ambos casos, se estableció que el concesionario era el responsable de la obra y que las empresas constructoras que la desarrollaran debían ser seleccionadas por medio de una licitación pública.

¹⁶⁹ Esta facultad se concedió no solamente para acordar frente a una renuncia total de los concesionarios a tales beneficios sino también en los casos en que estos presentaran una renuncia parcial. Se estableció este procedimiento para la cancelación de las deudas originadas por la mora en el pago de la compensación indemnizatoria, en tanto, el concesionario expresara que la ampliación del plazo contractual satisfizo todos los perjuicios económicos que pudieran atribuirse a la mora.

Este proceso de renegociaciones se convertiría en el más largo y prolongaría una situación de incertidumbre normativa que redundaría negativamente sobre el sector público. Unos meses después de la firma del decreto 489/95, se dictó una nueva resolución de la Secretaría de Obras Públicas (Res. SOP 6/95), a través de la cual se solicitó a los concesionarios la revisión contractual en lo relativo a los acuerdos alcanzados en la primera renegociación (Decr. 1817/92), fundamentalmente, en lo referido a las compensaciones indemnizatorias. Además, esta Resolución dispuso que las tarifas no pudieran ser ajustadas (incrementadas) mientras durara la renegociación de los contratos. De forma que, la tarifa básica se fijaba en función de lo establecido para el período 1/8/1994- 31/7/1995 (Res. SOPyC 388/94). No obstante, esta decisión no se mantendría por mucho tiempo y, en septiembre de 1996, en medio del proceso de revisión de los contratos, el Secretario de Obras Públicas autorizó un nuevo incremento en las tarifas de peaje (Res. 82/96)¹⁷⁰.

Luego de sucesivos conflictos entre Menem y Cavallo, en julio de 1996, el Presidente pidió la renuncia del segundo, quien fue reemplazado en el Ministerio de Economía, por entonces Presidente del Banco Central, Roque Fernández. El nuevo ministro era aún más ortodoxo que Cavallo y mantuvo en Obras Públicas al mismo equipo del ministro anterior.

El cambio de las máximas autoridades del Ministerio de Economía no generaría modificaciones importantes en el sector¹⁷¹ y en 1997 se dispuso el pago de parte

¹⁷⁰ A pesar de que dicho incremento fue ejecutado, la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones se expresó contraria, pues: a) no se informó a la Bicameral y, por lo tanto, no se ha cumplido con el deber de información y participación (según lo indicado en el Art. 14 de la ley 23.696); b) el cambio en la tarifa comprometió el interés público; c) no se presentaron a la Comisión estudios realizados para determinar la magnitud del incremento y la cuantificación de su efecto (Dictamen 111-18/96, 4-9-96). Anteriormente, como consecuencia del dictado del decreto que inició esta segunda ronda de renegociaciones (489/95) la Bicameral también había realizado un pedido de informe al Secretario de Obras Públicas, quien asistió a la Comisión pero luego no envió la información comprometida. Por tal motivo, la Comisión solicitó al Poder Ejecutivo Nacional que se abstuviera de dictar el acto administrativo, mientras se le solicitó información. En definitiva, la falta de información otorgada a la Bicameral y el poco poder de modificar el rumbo de las decisiones es una constante que se verifica a lo largo de todo el período estudiado.

¹⁷¹ Más adelante analizaremos que tampoco dichas transformaciones se observarían con el cambio de los elencos gubernamentales.

de la deuda que el Estado debía en concepto de compensaciones indemnizatorias. En tanto, se estableció un plan de regularización de obras que retomara los planes de obras y trabajos previstos en los Acuerdos de 1992 (Res. MEyOSP 510/97). En ese año, la eliminación de los subsidios se planteaba como una cuestión central a resolver a través del proceso de revisión de contratos. El Secretario de Obras Públicas y Transporte señalaba que la quita del subsidio a los concesionarios contaba con dos estrategias: a) una eliminación total del subsidio para los corredores con baja incidencia en el ingreso total (corredores viales 1 y 2; 3 y 4; 5; 7, 8 y 9 y 10, explotados por Semacar, Caminos del Oeste, Nuevas Rutas, Servicios Viales y Covicentro, respectivamente) y b) eliminación gradual del subsidio (25% a partir de 1998) para los corredores donde este tiene una alta incidencia en el ingreso total de las empresas (corredores viales 11, 12, 14, 15, 16 y 20, explotados por Covinorte, Concanor, Rutas del Valle, Covisur, Camino del Abra y Red Vial Centro, respectivamente). Para los primeros corredores los subsidios terminarían de pagarse en 1997, mientras que en los segundos se pagarían subsidios hasta el año 2001¹⁷².

Ese año se firmaron, sin perjuicio de las resoluciones de renegociación, actas de acuerdo con cada una de las concesionarias (Resolución MEyOSP 800/97). A través de esos acuerdos, se dejó constancia de que las partidas aprobadas por las compensaciones indemnizatorias de 1997 eran créditos líquidos a favor de los concesionarios, acordándose con estos una reducción porcentual igualitaria en los montos a percibir en concepto de las compensaciones indemnizatorias establecidas por la Cláusula Cuarta de los acuerdos de 1992. Asimismo, se acordó que el ajuste de tarifas previsto para el 1 de agosto de ese año se diferiría, manteniéndose las tarifas estipuladas el año anterior por medio de la Resolución SOP 82/96. Además, a través de otra resolución de economía (510/95) se dispuso pagos a los concesionarios a cuenta de las compensaciones indemnizatorias

¹⁷² Entrevista al Secretario de Obras Públicas de la Nación, Armando Guibert, publicada por el Diario La Nación el día 10-07-97. En esa misma nota, Guibert informaba que *"se han pagado 91,7 millones de pesos en concepto de la deuda que el Estado mantenía con las compañías concesionarias en concepto de subsidios atrasados"*. En tanto en 1997 señalaba se preveía, según el presupuesto, una erogación de 41,7 millones por ese mismo concepto.

adeudadas y la regularización de los planes de obras y trabajos de los concesionarios¹⁷³. Se dejaba constancia, entonces, de que el pago de las compensaciones indemnizatorias era indispensable para que se pudiera proseguir con las tareas y servicios de las concesiones.

La segunda renegociación: el Corredor 18 y su temprano acuerdo con el Estado

Tal como se señaló anteriormente, la renegociación abierta a través del decreto 489/95 fue infructuosa, ya que se dilataron interminablemente los acuerdos con los concesionarios. El único concesionario en firmar el contrato según las características inicialmente planteadas en 1995 fue el concesionario Caminos del Uruguay (conformado por las empresas Welbwiers S.A., Conevial S.A., Babic S.A., Codi S.A., Eaca S.A., Parenti Mai S.A.) responsable de la explotación del Corredor Vial 18, compuesto por las rutas 12 y 14. Las Actas de acuerdo, entre la Secretaría de Obras Públicas y este concesionario, el único que no percibía compensaciones indemnizatorias debido al fuerte incremento del tránsito vehicular en el período posterior a la concesión, se aprobaron mediante el decreto 1.019/96.

Se estableció que los acuerdos alcanzados prevalecieran sobre toda otra norma que se opusiera (v.g. pliegos licitatorios, contratos de concesión de noviembre de 1990, pliego técnico particular, acuerdo de renegociación aprobado por el decreto 1817/92) y que toda otra cuestión pretérita, planteada con anterioridad o no, cuya solución no se explicita en el *Acuerdo* de 1996 quede definitivamente zanjada por las partes. A través del decreto 1019/96 se plantearon los siguientes compromisos¹⁷⁴:

¹⁷³ Información presentada en el Informe Final- Procedimiento Documento de Consulta Corredores Viales, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos

¹⁷⁴ Respecto de la renegociación de los contratos de peaje las principales voces de protesta afirmaban que se trataba de una adjudicación directa, sin licitación pública y sin compulsas de precios, que es ilegal porque vulnera la ley 17.520 (Expresiones del titular de Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos -CADIA-, Ricardo Lasca al Diario La Nación, 30-01-98).

- Se amplió el plazo de la concesión por 15 años más. Así, el período de concesión se extendió a 28 años desde su inicio, modificándose radicalmente el contrato original que era de una extensión menor a la prórroga otorgada a través de este nuevo acuerdo¹⁷⁵. Los 28 años se componen por los 12 años del contrato original, a los que se adicionó 1 año a partir de la primera renegociación, y 15 años más en este nuevo acuerdo. Inclusive, se acordó que el plazo establecido podría ampliarse, por una año más.
- La tarifa se fijó en U\$S 1,76 por cada 100 Km. De esta forma, la tarifa quedaba dolarizada. Además, se la establecía como ajustable al Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos y fijaba su revisión anual en el mes de enero. Nuevamente, la indexación de las tarifas surgía de la renegociación de un contrato, aunque en esta oportunidad se modificaba el índice externo adoptado.
- Se garantizó que cualquier variación en algún impuesto (nacional, provincial y municipal) podría ser trasladada a los usuarios a través de su inmediata incorporación a la tarifa básica.
- Se modificaron los planes de inversión, disponiéndose un retraso en los índices preestablecidos de estado de rutas¹⁷⁶.
- La realización de una nueva obra (Autopista Brazo Largo- Ceibas), con un costo estimado de U\$S 63 millones más IVA y un plazo de realización equivalente a tres años. Por el monto de la obra realizada, podría considerarse que se trató de una nueva concesión sin licitación previa. Asimismo, esta nueva obra fue el elemento de cambio para permitir el incremento de la tarifa, ya que una vez que la obra se concluyera se

¹⁷⁵ Al respecto la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones señaló que la reformulación del plazo de concesión representa una "modificación sustancial respecto a la concesión del corredor vial 18" (Dictamen 106-13/96, 15-8-96).

¹⁷⁶ Cuestión que recibió severas críticas por parte del bloque oficialista en la Cámara de Diputados. Inclusive un dictamen de mayoría de la Comisión Especial para el Análisis de las Concesiones Viales propuso "anular por inequitativa la renegociación del corredor 18, proceder a una nueva licitación y de corresponder, efectuar denuncias penales pertinentes a los funcionarios intervinientes" (Azpiazu y Schorr, 2003: 171)

autorizaba a una actualización automática de la tarifa de un 12,5% (de \$4.8 a \$ 5.40).

- Se ratificó la inexistencia de avales o subsidios. Se acordó también que el concesionario no recibiera del Estado aportes totales, ni parciales, como así tampoco subsidios, créditos y/o cualquier tipo de cofinanciación económica, o de otra especie. Asimismo, se estableció que el Estado no garantizaría un esquema de tránsito mínimo. De forma que no quedaba obligado a compensar si el tránsito que circula por el corredor es menor al previsto¹⁷⁷.
- Se incluyó la obligación de reinvertir en nuevas obras, a ejecutar en el corredor vial, los ingresos que excedan los previstos en el plan económico-financiero¹⁷⁸. En tanto, el acuerdo excluyó dentro de lo que se considera como mayor ingreso, a los fondos resultantes de la aplicación del IPC de los Estados Unidos.
- Se estableció la posibilidad de rescindir el contrato en forma unilateral por parte del Estado y se fijaron multas por incumplimientos detectados. Asimismo, se estableció un plazo de 60 días hábiles, después de aprobada el Acta, para que el Estado determine las sanciones que le correspondían al concesionario por los incumplimientos realizados.

En su intervención en el proceso de aval del acuerdo alcanzado, la SIGEN pidió, principalmente, que se aclaren algunas cuestiones, en tanto señaló que “teniendo en cuenta que, tanto la determinación de los menores ingresos como la determinación de las mayores inversiones respecto de lo previsto contractualmente, **se realizaron en base a información suministrada por la concesionaria** y [...] sólo han sido auditadas por el órgano de control, las declaraciones juradas de inversión hasta el año 8 inclusive”, en tal sentido, recomienda que “la declaración de cumplimiento en debida forma [...] quede

¹⁷⁷ Sin embargo, se estableció que a los siete años de producido el acuerdo (año 2003) podría realizarse, a solicitud del concesionario, una revisión de la estimación del tránsito. Dicha posibilidad no fue utilizada por el concesionario.

¹⁷⁸ El organismo de control era el encargado de determinar los mayores ingresos que hubiera obtenido la concesión ese año.

supeditada a los resultados de la auditoría a realizar sobre la declaración jurada de la inversión de los períodos faltantes”, a lo que agrega que “el proyecto de adecuación [debería] constar que el reconocimiento de estas deudas quede sujeto a una posterior verificación de las declaraciones presentadas [por el concesionario]”. En tanto, en referencia a las multas y penalidades señaló que “los eventuales atrasos en la ejecución de las obras objeto de la primera adecuación, deberían estar sujetos al Régimen de Infracciones y Sanciones del Art. 17 del Acuerdo y ser contemplados dentro de las causales de rescisión y culpa de las concesionarios” (Nota SIGEN 1921/01 y Nota SIGEN 1984/01¹⁷⁹).

La “readecuación” de este contrato dió lugar a que se eleven múltiples voces de protesta. Inclusive, un 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”, mientras que desde la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados se solicitó “se revise el nuevo acuerdo alcanzado”. Las ONGs vinculadas al sector también se vieron enfrentadas con el Secretario de Obras Públicas por su discrepancia con los puntos del *acuerdo*¹⁸⁰. En 1999, en un contexto fuertemente desfavorable, el Secretario de Obras Públicas planteaba que se estudiaría el contrato de la firma Caminos del Río Uruguay. Sin embargo, dicha tarea no se realizó. Si bien los argumentos oficiales que justificaron dicha inacción señalan como causales el diferido acuerdo con los restantes concesionarios y la emergencia económica, las características generales del sector y el mapa de influencias del mismo permiten que surjan al menos ciertas dudas al respecto.

¹⁷⁹ Ambas notas fueron enviadas por la SIGEN a Carlos Bastos, por entonces Ministro de Infraestructura y Vivienda.

¹⁸⁰ Por su parte, la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizadas dictaminó al respecto que “no hay objeciones legales a fin de proceder al dictado del Acta de Acuerdo de reformulación, pero se trata de una medida excepcional tomada en el marco de las razones y ventajas enunciadas en el considerando”. En tanto, recomienda la importancia de “salvaguardar la responsabilidad patrimonial del Estado Nacional y contemplar adecuadamente los derechos de los usuarios de servicios públicos [a través de] extremar los recaudos en el control y fiscalización del servicio”, así como también la efectiva conformación de una “comisión responsable de examinar con posterioridad la debida ejecución y cumplimiento del contrato de concesión” (Dictamen 106-13/96, 15-8-96)

Hacia diciembre de 1996, la rotura de unos tensores en el Complejo Zárate Brazo Largo, demostró la falta de claridad en los contratos. Dos años antes de que se produjera el incidente, personal de Vialidad Nacional comprobó, a través de una inspección, la existencia de corrosión y roturas de alambres en los cuellos de los anclajes por falta de mantenimiento, observaciones que al no ser tenidas en cuenta produjeron la rotura. Sin embargo, al momento de licitar el corredor y en sus renegociaciones posteriores no se especificó quién era el responsable de mantener el complejo. Por ello, Vialidad Nacional estuvo discutiendo durante dos años con Caminos Río Uruguay –el concesionario- la responsabilidad sobre la reparación del complejo quién era el responsable de su conservación. Finalmente, se estableció frente al vacío legal que el gobierno nacional seguía siendo el encargado de su conservación¹⁸¹. Como resultado de este incidente, se ordenó la remoción preventiva del órgano de control.

La intensificación del conflicto en el final del gobierno de Menem

Hacia 1998¹⁸², un incremento promedio del 10% de las tarifas de peaje llevó al bloqueo de rutas, en la provincia de Córdoba por parte de asociaciones de productores (Federación Agraria, Coninagro y Cartez), asociaciones de transportistas de carga (Fecotac y Catac) y la Sociedad de Acopiadores de Granos de Córdoba. Estos actores planteaban que no se cumplía con lo establecido por la Ley de peajes, debido a que se aplicaban tarifas que superan los ahorros de los usuarios; agregaban también que no había un estudio técnico en el que se

¹⁸¹ Según el responsable de Obras Públicas del Gabinete de las luces (conformado por el equipo de la Alianza luego de que se conformara la misma y antes de la elección de 1999), Tabakman "[s]ucedo que las privatizaciones se hicieron demasiado rápido. Se decidió vender todo sin exigirle a las concesionarias el mantenimiento debido. Es por este tipo de proceso licitatorio apresurado que hoy se están renegociando las alcances de las concesiones. Esta es una manera de enmendar muchos errores que se cometieron. Sin embargo, Zárate- Brazo Largo es un ejemplo de que las cosas no pueden esperar correcciones, deben ser bien encaradas desde un primer momento. Además, el puente no se va a arreglar de un día para el otro, con el consecuente lucro cesante para la economía del país". (Diario La Nación, 14-12-96).

¹⁸² El Gobierno admitía por ese entonces una deuda por subsidios con los concesionarios de \$ 80 millones (recibían poco más de \$ 65 millones por año), pero las empresas afirmaban que la deuda era de más de \$ 200 millones. La diferencia entre lo que cada uno de los actores señala como deuda se asocia con la diferencia en el cálculo de deuda las multas que las firmas debían pagar por incumplimientos de inversiones.

amparen los aumentos, los cuales se producían en forma paralela al carácter subsidiado de las concesiones a partir del acuerdo de 1992¹⁸³.

Varias instituciones gubernamentales se activaron frente a la dimensión que estaba adquiriendo el conflicto. Intervino el Defensor del Pueblo de la Nación, quien interpuso una acción de amparo contra el Estado nacional para que se declare la ilegitimidad de los aumentos que ya habían comenzado a aplicar las empresas. En la acción de amparo, el Defensor argumentó que la irrazonabilidad e ilegalidad del aumento fue el causante de las protestas generalizadas en todo el país, también remarcó que las nuevas tarifas superaban el valor medio del servicio ofrecido y, por lo tanto, violaban la ley 17.520 y el pliego de bases y condiciones para la licitación de las concesiones de las rutas nacionales¹⁸⁴. Tal como planteaban la cuestión los concesionarios, de suspenderse el aumento, el Estado debería completar con sus propios recursos la diferencia, es decir, una nueva compensación indemnizatoria tendría lugar¹⁸⁵.

En el Congreso, la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones solicitó un informe al Secretario de Obras Públicas sobre el incremento a realizar y solicitó la suspensión del aumento por un plazo de 60 días, así como también planteó la necesidad de "fortalecer los mecanismos de control y la remisión de informes y evaluaciones del estado actual de las concesiones" (Dictamen 141-1/98, 25-2-98). Por su parte, el Diputado Alberto Natale (Partido Demócrata Progresista) remitió a la Cámara de Diputados un proyecto ley para la suspensión del aumento de tarifas de peaje, al menos, por 120 días del aumento

¹⁸³ Opiniones expresadas en notas publicadas los días 30 y 31 de enero en los diarios Clarín y La Nación. Asimismo, el titular del Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos (Cadia) planteaba que la renegociación surgía de la dificultad del fisco para pagar subsidios a los concesionarios, cuando obtienen una utilidad neta de cerca del 100% anual. (Diario La Nación, 30-01-98).

¹⁸⁴ Diario La Nación, 21-02-98.

¹⁸⁵ "Si se suspende la aplicación del aumento, el Estado deberá completar de sus arcas el déficit que les causaría a los concesionarios, y estaría entrando en incumplimiento de contrato", señaló Rodolfo Perales, titular de la Cámara Argentina de Concesionarios Viales (CACV). Al tiempo que la contrapropuesta de los concesionarios consistía en extender, según el corredor vial de que se trate, entre 10 y 15 años los plazos de concesión (tal como ocurrió con el corredor 18). Rodolfo Perales, presidente de la Cámara de Concesionarios Viales, señalaba que "[e]legimos la variable que suponemos menos sensible para el usuario". La entrevista a Perales fue publicada en el Diario La Nación, 28-02-98.

de tarifas de peaje. La oposición planteaba su posición contraria a la definición del Ejecutivo. Natale señalaba que "ajustándose a los contratos realizados, los incrementos están por encima de los ajustes resultantes del cálculo efectuado según los puntos de partida derivados de los acuerdos de renegociación de 1992 y los índices de la Cámara de la Construcción", mientras que desde la Alianza, recién conformada, se proponía "dejar sin efecto los dos últimos aumentos [...] y establecer las deudas que las empresas tienen con el Estado por no cumplir debidamente los requisitos del pliego de concesión" (Diario La Nación, 5-3-1998). Por su parte, el Diputado Baylac, en virtud de la discusión sobre el incremento tarifario y la renegociación con los concesionarios, señalaba que el **"gobierno vive una suerte de extorsión por parte de los concesionarios"** en función de los incumplimientos; habrá que analizar las responsabilidades para determinar cuánto hubo de negligencia para dejar las condiciones del Estado en situación de negociación debilitada. Haberle otorgado este aumento no posiciona mejor al Estado para una renegociación porque a partir de un aumento tarifario da la sensación de que ***siempre que se ha partido de analizar un contrato los beneficiarios han sido los concesionarios y no el Estado ni los usuarios*** (Versión taquigráfica de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, día 18-2-98, invitación al Secretario de Obras Públicas, Lic Eugenio Pendas por el incremento de tarifas en los corredores viales-Subrayado propio). No obstante, una vez convertida en gobierno la Alianza cambiaría ya que, como veremos a continuación, es durante el gobierno del Presidente De la Rúa que se reconoce la deuda estatal con los concesionarios. Luego de intensas negociaciones en el Congreso, el aumento fue suspendido, creándose en ese ámbito una Comisión Especial investigadora de las concesiones¹⁸⁶.

El financiamiento de la red vial persistía como cuestión socialmente problematizada y empiezan a surgir algunas alternativas para el financiamiento de

¹⁸⁶ Se plantearon varios conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. El secretario de Obras Públicas, Raúl Costamagna, planteaba la readecuación de los contratos mientras que la Comisión Especial disponía, hacia principios de junio, la necesidad de una nueva prórroga a la suba de tarifas. (Diario La Nación, 06-06-98)

los caminos distinto de la estrategia del cobro de peaje. El Comité de Defensa del Usuario Vial¹⁸⁷ planteó la idea de sustituir los peajes por otro sistema, idea que retomó el Poder Ejecutivo Nacional en una iniciativa que envió al Congreso en marzo de 1998. Dicha iniciativa, si bien acordaba con el Comité antes mencionado la opción de abandonar el sistema de peaje, se sustentaba, en realidad, en el proyecto de creación de una red nacional de autopistas diseñado por el Ing. Laura¹⁸⁸. Básicamente, se planteaba: a) el reemplazo del sistema de peaje por un impuesto al combustible (U\$S 0,02); b) la creación de un impuesto específico para la construcción de autopistas (U\$S 0,10) y c) la creación de un nuevo organismo encargado de controlar las autopistas¹⁸⁹. También el titular del bloque de senadores justicialistas, Augusto Alasino, presentó un proyecto al Jefe de Gabinete para crear una tasa vial que, en este caso, debía ser absorbida por las petroleras. El argumento del senador se basaba en que, a partir de la baja del crudo, las petroleras habían tenido utilidades extraordinarias y, por lo tanto, podrían absorber la nueva tasa, evitando de esa forma el incremento en el precio del combustible. Si bien ninguno de los proyectos proliferó, el proyecto Laura fue el que más impacto tuvo en los medios. El secretario de la Cámara de Concesionarios Viales, Miguel Marconi, señalaba que "no negociarán la posibilidad de sustituir los peajes", y que la única solución sería rescindir los contratos. Por su parte, Aldo Roggio, uno de los empresarios más representativos del sector y Presidente de la Cámara de la Construcción señalaba que "sólo un 30% [del combustible comprado] es utilizado por los vehículos que finalmente utilizarán las

¹⁸⁷ El Comité Nacional de Defensa de los Usuarios Viales (CDUV) fue conformado en los primeros años de la década del '90, en medio de los conflictos por la ubicación de las cabinas de peaje y la tarifa. Dicho comité se encuentra conformado por alrededor de 30 asociaciones entre las que se destacan, FADEEAC – Federación Argentina de Entidades de Entidades Empresariales de Automotores de Carga-; FAN – Frente Agropecuario Nacional-; CADIA –Centro de Ingenieros Agrónomos-; APYME –Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa-.

¹⁸⁸ Guillermo Laura, se hizo reconocido en el tema pues fue el diseñador del sistema de Autopistas en la Ciudad de Buenos Aires durante el último gobierno militar. Este ingeniero tenía una postura opositora al peaje ya que consideraba que "el peaje [...] no ha logrado construir un sólo kilómetro de ruta nueva en el interior del país [...] es un sistema terriblemente ineficiente, aún implementado sin corrupción, como lo demuestra la ruta 14 [CV 18] dónde sólo el 19% de lo que paga el público llega al camino. El 81% se pierde en gastos de recaudación, corte de pasto y utilidades abusivas" (Entrevista dada en el Diario BAE, 28-7-99)

¹⁸⁹ Para ampliar sobre el proyecto Laura ver "10.000 km. de autopista por 10 centavos", del mismo autor.

autopistas: los camiones de carga, automóviles y ómnibus interurbanos". En el mismo sentido, se expresaba el presidente del Consejo Vial Federal, Carlos Laffitte, quien definía el retorno a la tasa del combustible como "una mano en el bolsillo a todos los argentinos", ya que –señalaba- daba lugar a "un retorno de \$ 54.000 millones para una inversión que fue de 10.000 millones"¹⁹⁰.

Siguiendo con la renegociación, se definió en septiembre de 1998 que los Concesionarios no aplicarían el ajuste contractual que, según lo establecido en la primera renegociación, debía realizarse para el período 1/8/98 a 31/7/99 (Res. MeyOSP 1089/98)¹⁹¹. La renegociación continuaba, las compensaciones indemnizatorias seguían subsidiando a los concesionarios y estos, alegando la no efectivización de esos pagos, incumplían con las obras realizadas. El estado de las rutas concesionadas no mejoró y seguían sin construirse ni mejorarse otros caminos.

A principios de 1999, se llegó a un acuerdo entre los concesionarios viales y la Secretaría de Obras Públicas (SOP) por el cual a cambio de la eliminación del sistema de indexación mediante tasa LIBOR¹⁹²:

- Se reducía el nivel de exigencia respecto del índice del estado de los caminos al momento de finalizar la concesión. En el contrato original se establecía que, al final de la concesión, las prestadoras debían alcanzar un índice de estado de camino de 7,5 (equivalente a una ruta flamante), mientras que en este pre-acuerdo se autorizaba a llegar al final de la concesión con un índice "mayor o igual a seis" (considerado un estado "regular")¹⁹³.

¹⁹⁰ Posiciones planteadas por los distintos actores en el diario La Nación, 19-3-98.

¹⁹¹ El incremento correspondiente al mencionado período era de un 5%

¹⁹² Respecto a la indexación de tarifas el mismo secretario de Obras Públicas, Raúl Costamagna, planteaba "[p]uede ser que en su momento haya estado justificado ese sistema de ajuste pero ahora, con el marco que da la estabilidad, no es lo más apropiado, aunque a los privados les haya costado aceptarlo" (La Nación, 17-12-98)

¹⁹³ Un representante de la Cámara de Concesionarios Viales, Guillermo Bermejo, declaraba en el contexto de la firma del acuerdo que "[e]s cierto que el contrato dice eso. Pero nadie piensa que vayamos a hacerlo ni que las rutas se arruinen tanto", agregando que "no es nuestra intención

- Se extendía los contratos a los concesionarios hasta el año 2006, es decir, 3 años más. De forma que quedaban comprometidos los dos gobiernos que sucedieran al del presidente Menem que, al momento de este pre-acuerdo, se encontraba en su último año de mandato. La extensión en el plazo de concesión se justificaba también en la “supuesta” deuda que planteaban los concesionarios por la no efectivización del pago de indemnizaciones¹⁹⁴.
- Las compensaciones indemnizatorias no se suspendían sino que se acordaba que el Estado se siguiera haciendo cargo de esos subsidios hasta el año 2003. Es decir, sólo se suspendían los subsidios para el período contenido en la nueva prórroga acordada¹⁹⁵.

Desde la oposición, varias voces plantearon el perjuicio que dicho acuerdo traía al Estado y el interés general, mientras que nuevamente las empresas concesionarias se veían extraordinariamente beneficiadas. El diputado Alberto Natale (PDP) señalaba “Esto es un regalo a los concesionarios al que, desde ya,

devolver nada mal” (La Nación, 2-4-99). Lo cual a la luz de la experiencia histórica resulta cuanto menos una ironía del destino.

Por su parte, un informe elaborado por la Alianza en virtud de la discusión de los acuerdos alcanzados en 1999 concluía que los ingresos percibidos por los concesionarios se suponía como suficiente para construir rutas concesionadas desde cero ya que se estimaba que la construcción de una ruta desde la nada, incluidos puentes, alcantarillas, terraplenes y paquete estructural, en la llanura pampeana cuesta una suma de \$ 500.000. Por ello, si la extensión concesionada es de alrededor de 9.500 km, el costo de construcción desde cero ascendería a \$ 4.800 millones, es decir, “menos de lo que cobrarán los concesionarios por mantener las rutas concesionadas y cortar el pasto [para los autores de este informe dichos ingresos alcanzarían los \$ 5.000 millones]. Por lo demás, es dable destacar que según informes del Banco Mundial, el costo de mantenimiento de una carretera insume U\$S 5.000 por año y por kilómetro, lo que significa apenas el 1% del valor total del camino”.

¹⁹⁴ Un informe de la Alianza estimaba que la prórroga de tres años que se otorgaba a través de este acuerdo a los concesionarios viales suponía una recaudación adicional de \$ 1.000 millones, si el tránsito no se viera incrementado, cifra que podría llegar a \$ 1.580 si el tránsito se incrementara al mismo ritmo que se ha verificado desde 1990 hasta 1998.

¹⁹⁵ Según el informe presentado para las renegociaciones iniciadas en 2001, el pago de las compensaciones indemnizatorias había seguido un camino muy irregular desde que se aprobaron hasta 1996, año en que el Presupuesto Nacional no incluyó créditos correspondientes para el pago de las mismas. En tanto, desde 1997, los sucesivos presupuestos incluyeron partidas para el pago de las compensaciones indemnizatorias corrientes y en concepto de deudas por ejercicios pasados. A contramano de lo que sostiene la Oficina Anticorrupción y varios actores del sector, el informe concluye que las partidas presupuestarias fueron “en todos los casos insuficientes para afrontar ambos conceptos [compensaciones indemnizatorias y pagos de deudas por ejercicios atrasados] en su totalidad”. En dicho sentido, la posición de la Cámara de Concesionarios Viales sostenía, por ese entonces, que la deuda del Estado ascendía a US\$ 200 millones.

me opongo", a lo que el senador frepasista Pedro del Piero agregaba "[l]o que ha pasado aquí es que las concesionarias obtuvieron lo que quisieron desde el momento mismo en que se sentaron a negociar"¹⁹⁶. Por ese entonces, un think tank de la Alianza produjo un documento, en el cual se señalaba que los concesionarios "cometieron incumplimientos contractuales -obras no realizadas- por 120 millones de pesos y que, además, adeudan 80 millones al Estado en concepto de multas aplicadas por el órgano de control". En este contexto, desde el Poder Ejecutivo se preveía la dificultad que tendrían para la aprobación del pre-acuerdo en la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatización, por ello, se decidió esa intervención.

También los gobiernos locales, los intendentes y las comunidades vecinales presentaron una fuerte resistencia al aumento de tarifas. Fundamentalmente, las comunidades más alejadas de los centros urbanos presentaban quejas, pues consideraban que los cambios tarifarios afectaban el equilibrio en la administración del espacio nacional, generando una incidencia negativa en las economías regionales y en las zonas o regiones de deprimida actividad económica o en vías de crecimiento. Frente a los sucesivos reclamos, a fines de 1998 se convocaría a una Audiencia Pública en la Ciudad de Rafaela¹⁹⁷.

El gran conflicto social, originado en relación con el nuevo acuerdo, obligó a que, finalmente, los acuerdos alcanzados por la Secretaría de Obras Públicas y los Concesionarios no fueran rubricados por el Ministro de Economía (Roque Fernández). Por lo tanto, la renegociación proseguía y seguía sin resolverse la cuestión.

¹⁹⁶ Diario La Nación, 2-4-99.

¹⁹⁷ Respecto a esta Audiencia Pública no se han hallado más que referencias indirectas.

El gobierno de De la Rúa: la continuación de la inestabilidad jurídica y los beneficios extraordinarios

La expansión de los problemas sociales y económicos incrementaron las voces críticas hacia el gobierno y el estilo de gestión menemista, mientras que la sospecha generalizada sobre la corrupción gubernamental pasó a ser una cuestión relevante para la opinión pública. En la coalición gobernante comenzaron a presentarse algunos enfrentamientos. Entre los más visibles podríamos mencionar los conflictos con el gobernador de Buenos Aires (Eduardo Duhalde) y la renuncia, en 1996, de uno de los artífices de las reformas, el Ministro de Economía Cavallo, quien a poco de renunciar pasó a canalizar, a través de su partido (Acción por la República), el descontento de grupos de centro-derecha. El escenario se configuró, de forma que en las elecciones legislativas de 1997, una coalición conformada por la UCR y el FREPASO logró vencer el predominio justicialista y presentarse como una alternativa viable y opositora de cara a las elecciones presidenciales de 1999¹⁹⁸. Finalmente, la Alianza triunfó en las elecciones presidenciales de 1999, la fórmula Fernando de la Rúa- Carlos Alvarez logró un 48.4% de los votos, aventajando a Duhalde, quien apenas alcanzó el piso histórico del justicialismo con un 38.3% de los votos¹⁹⁹.

Las elecciones de 1999 marcaron el comienzo de una nueva gestión, la original situación -para un presidencialismo- de un gobierno de coalición y una nueva derrota del justicialismo a nivel nacional. Sin embargo, el año 1999 no marcaría un punto de inflexión en materia económica. Por el contrario, en los dos años que duró el gobierno de De la Rúa se agudizaron las políticas económicas sustentadas

¹⁹⁸ El debut de la "Alianza por el Trabajo, Educación y Justicia", nombre de la coalición partidaria, se impuso en la elección legislativa con espectaculares resultados, principalmente en la provincia de Buenos Aires donde revirtió un proceso de 10 años de triunfos justicialistas y puso de manifiesto su potencial competitivo. La Alianza se imponía a un gobierno desgastado tras ocho años en el poder y los niveles de desempleo, desigualdad de ingresos y corrupción que confinaban a un segundo plano sus logros en materia de estabilidad y modernización de la economía (Torre, 2002).

¹⁹⁹ Sin embargo, esas elecciones arrojaron un complejo escenario político para el nuevo gobierno, ya que Alianza no repitió su triunfo en la Provincia de Buenos Aires, contaba con pocas provincias gobernadas por sus candidatos y no logró arrebatarle la mayoría justicialista al Senado.

en los valores impuestos por la Convertibilidad²⁰⁰. El nuevo gobierno se encontró con un alto endeudamiento, compromisos con empresas privatizadas, gobernadores y sindicalistas que afectaban los recursos fiscales y una ley que ataba el gasto público. No obstante, las particularidades que caracterizaban al nuevo gobierno no serían suficientes para revertir un modelo de relacionamiento con los actores del sector de las concesiones viales. Por el contrario, las características de las vinculaciones establecidas en el período anterior se verían reforzadas y ampliadas durante el breve lapso de gobierno aliancista.

El año 2000 comenzó con un nuevo intento de acuerdo, firmándose *Acuerdos de Cooperación* entre el Ministerio de Economía, el de Infraestructura y Vivienda y la mayoría de los concesionarios. Estos convenios fueron la base sobre la cual se firmaron, en noviembre de 2000, las *Actas de Acuerdo* “las cuales tienen por objeto solucionar de mutuo acuerdo taxativamente los puntos que en ellas se trata, manteniéndose inalterados –en los demás puntos- los contratos vigentes”²⁰¹.

Estos acuerdos, alcanzados para el período iniciado en noviembre de 2000, establecían las tarifas, las compensaciones indemnizatorias y definían en cada uno de los casos, la correspondiente cuota mensual a percibir por ese concepto. Entre los principales puntos del acuerdo, luego aprobado por el decreto 92/01, se encuentran:

- Una reducción en las tarifas de concesión, la cual se daba en forma paralela a la implementación de un Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte (Res. 1250/99).
- La eliminación del ajuste de la tarifa sobre la base de la tasa LIBOR (ajuste aprobado a través de la primera renegociación realizada).
- La eliminación de la obligación del concesionario de realizar algunas obras que aparecían en el contrato original y la obligación de que se realicen

²⁰⁰ Gerchunoff y Llach (2003) indican que la moneda fuerte amplificaba la bonanza ganando una aceptación social que hacía improbable su abandono voluntario aun cuando el fantasma de la inflación había desaparecido.

²⁰¹ Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos: 3.

obras adicionales. Dado que se suspendía la obligación de realizar ciertas obras, que representaban el incumplimiento de los concesionarios, es de dudosa legitimidad que las nuevas obras sean consideradas “adicionales”.

- El reconocimiento del Estado de la existencia de una deuda con los concesionarios y los pagos que este se comprometía a realizar para responder a tales incumplimientos.
- Un procedimiento para la revisión de las penalidades, pues se consideraba que algunos incumplimientos, por ejemplo, asociados con los plazos de inicio, ejecución y finalización de obras o con las exigencias referentes a los Índices de Estado (IE), de Servicialidad Presente (ISP) del camino y de los parámetros que los integran, podían ser un producto del incumplimiento estatal. En tal sentido, el *Acuerdo* fijaba un criterio para la aplicabilidad de las penalidades o deducciones parciales o totales.
- En cuanto a la extensión del período de la concesión, no se acordó ninguna prórroga –con la excepción que analizaremos en el apartado siguiente del CV 18-²⁰². No obstante, una de las cláusulas establecía que si el Estado no cumplía con la totalidad de las deudas que reconocía en el mencionado acuerdo, el concesionario podría continuar explotando el corredor hasta que la totalidad de la compensación final fuera saldada. Asimismo, se acordaba que en el período en que se prorrogue la concesión, el concesionario no tenía ninguna obligación de mantener las exigencias respecto al índice de estado y servicialidad.
- Finalmente, se establecía que las deudas y compensaciones quedaban fijadas en la paridad \$ 1= U\$S 1 y que, de alterarse el régimen de convertibilidad existente, se adoptarían medidas necesarias para que no se

²⁰² En tal sentido, cabe recordar que la prórroga de los plazos de concesión fue históricamente planteada por los concesionarios como instrumento para “sentarse a negociar”. Antes de la asunción del Gobierno de la Alianza, el presidente de la Cámara de Concesionarios Viales señalaba que la estimación que ellos realizaban es que por cada 10% de rebaja en la tarifa les debían corresponder otros dos años de concesión (discurso brindado en la Cámara de Concesionarios Viales en un acto de conmemoración del Día del Camino).

vea modificado el contenido y valor económico de la presente *acta de acuerdo*.

En definitiva, a partir de la nueva renegociación de los contratos, el Estado se comprometía al pago de algo más de U\$S 900 millones en calidad de distintos tipos de subsidios, pagos que deberían ser abonados entre septiembre de 2001 y octubre de 2003, el final del período de concesión.

Un año antes de que el Ejecutivo reconozca dicha deuda con las empresas concesionarias de peaje, se apoyaba, desde el Ministerio de Economía, la elaboración de un proyecto de ley, que tomando dictámenes del Procurador General del Tesoro donde señalaba la inaplicabilidad del ajuste tarifario sobre la base de índices económicos de los Estados Unidos e Inglaterra²⁰³, proponía las siguientes medidas:

- eliminar definitivamente la indexación de tarifas, de forma de congelar los costos de los servicios públicos;
- aplicar una rebaja en las tarifas en los servicios que se hayan incrementado desde la puesta en vigor de la ley de convertibilidad;
- congelar las tarifas y renegociar con las empresas nuevas metas de inversión que compensen ganancias obtenidas por la aplicación de cláusulas indexatorias.

Nada de esto ocurrió y, por el contrario, el Estado terminó reconociendo una deuda de dudosa legitimidad. La autorización de pagos por el incumplimiento de cuotas de compensación indemnizatoria y ajustes tarifarios fue denunciado por la Oficina Anticorrupción (OA) como un acto que significaba “un enriquecimiento indebido de los concesionarios a la luz del resultado económico de la concesión otorgada, y que ese ajuste fuera contrario a la Ley de Convertibilidad del Austral” y

²⁰³ No sólo el sector de los corredores viales presentaba este tipo de indexación tarifaria, aún con diferencias, indexaciones asociadas a índices internacionales se observaban en otros sectores tales como: gas, electricidad y telecomunicaciones (Dictámenes MIV 153 y 329, de mayo y junio de 2000).

una muestra de que la “actuación de estos funcionarios [los que elaboraron el acuerdo] estuvo enderezada, en todo momento, a satisfacer intereses particulares y nunca el interés público, que es el único interés por el que deben velar cuando se encuentran en la función pública”²⁰⁴. La denuncia de la OA argumentaba que los ingresos de los concesionarios no se vieron afectados y que las modificaciones en los contratos favorecieron, en forma evidente y extraordinaria, los intereses de las empresas concesionarias. Posteriormente, dicho organismo de lucha contra la corrupción agregó que “la mayoría de los ajustes se hicieron efectivos al verificar el incumplimiento de los plazos para la ejecución de las obras y otras deficiencias de mantenimiento de las rutas [...] las inversiones y los compromisos asumidos por estas empresas concesionarias no habrían sido efectuadas en su totalidad” (Nota de la Oficina Anticorrupción, agregada en la causa 8821/02, foja 556, Cuerpo III²⁰⁵)²⁰⁶.

Por su parte, la SIGEN en un segundo informe técnico sobre programas para la determinación y control de las tasas de rendimiento realizado en relación con el acuerdo alcanzado con los concesionarios en 2001 señalaba que “los montos de las obras no incluyen las variaciones negativas que se han producido en los costos nacionales (v.g. mano de obras, materiales)”²⁰⁷. Asimismo, unos estudios técnicos sobre los planes económicos que pretenden definir una nueva situación concluyeron, en mayo de 2001, que²⁰⁸:

²⁰⁴ Argumento planteado en la querella presentada por la Oficina Anticorrupción (Causa 8821/02).

²⁰⁵ Dicha nota ha sido elaborada en referencia a un escrito con fecha 8-7-03, anexo 11.

²⁰⁶ En el mismo sentido, se orienta una nota remitida, en forma anónima, al Dr. Monner Sanz el 12 de junio de 2002 y que fuera incorporada en la causa 8821/02. En dicha nota se señala que “Se debería pedir a la SIGEN que investigue en profundidad y no superficialmente como es que las tarifas indexadas no cobradas pasan para más adelante con nuevos intereses e indexaciones. Solamente se difieren para más adelante pero se siguen indexando. [...] Además del método, muy controvertido, de usar y asegurar la tasa interna de retorno pactada originalmente para todo lo largo de la duración de la concesión y ante cualquier modificación que ocurra [...] las indexaciones de tarifa no están incluidas en la tasa de retorno que de estarlo elevarían muchísimo más aún las ya elevadas tasas de retorno para los concesionarios”.

²⁰⁷ Foja 28, Cuerpo II de la causa 8821/02

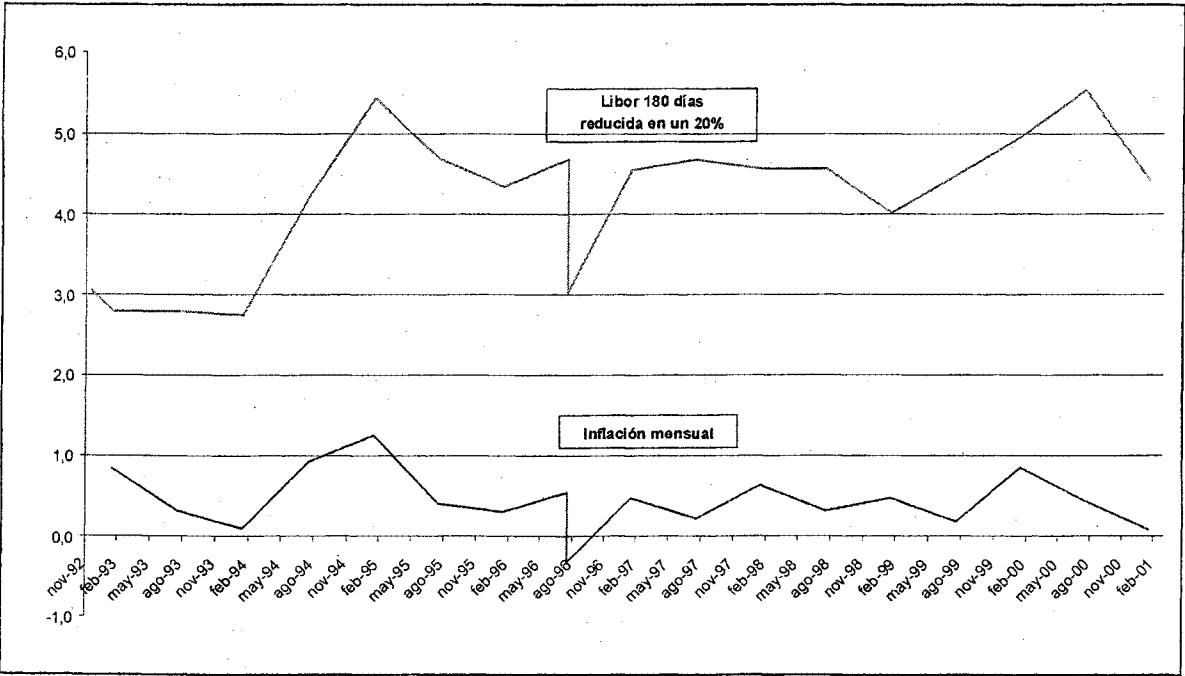
²⁰⁸ Los párrafos que se presentan a continuación han sido extraídos casi en forma textual de dicho informe, el cual está dentro de la causa 8821/02 como foja 31 del Cuerpo I.

- No se reflejan en los ingresos las correspondientes pretensiones de magnitud ni tampoco de crecimiento de tránsito (las magnitudes son inferiores a las de oferta y su crecimiento es nulo).
- En los egresos no se ha podido determinar el origen de la inversión inicial allí explicitada.
- Las obras, tanto en su magnitud como en su redistribución en el tiempo, no coinciden con la reprogramación acordada en 1992.
- En el desglose de impuestos se observaron particularidades de difícil explicación como ser un impuesto a las ganancias y activos, donde, luego de múltiples formas de cálculo mediante diferentes sistemas de amortización implícitos, no se ha logrado un resultado satisfactorio cuyas diferencias sean mínimas en relación a las cifras informadas en el plan económico- financiero.
- En cuanto a los gastos, se observa que estos no estaban de ninguna manera vinculados con los ingresos ni con las inversiones, Ellos parecieron ser fijos e independientes del negocio de cada momento.

Este proceso de renegociación se convirtió en el más dilatado, produciéndose numerosas instancias y revisiones a las definiciones iniciales. Recién en 2001, meses antes de la caída del gobierno de la Alianza, se logró un acuerdo que, al poco tiempo, tuvo que ser revisado en función de las nuevas condiciones impuestas por la Ley de Emergencia (25.561). El tratamiento diferenciado de cada uno de los corredores, las negociaciones individualizadas, la alta heterogeneidad y poca claridad de la normativa, la diversidad de subsidios y condiciones acordadas atentaron contra el alcance de los objetivos establecidos al comienzo del proceso. Nuevamente, las intenciones originales que justificaban la apertura de un proceso de revisión de contratos eran modificadas a fin de favorecer a los concesionarios. A continuación, se abordarán una serie de dimensiones que permitirán evaluar el alcance de la mencionada afirmación.

En primer lugar, tomamos en consideración la variación tarifaria a lo largo del período en que se produce esta segunda renegociación. En tal sentido, es posible observar que el mecanismo de indexación acordado fruto de la primera renegociación (tasa LIBOR reducida en un 20%) generó un incremento tarifario que se encontraba muy por encima de la inflación media del período (ver cuadro 9). Así, la tasa LIBOR reducida en un 20% se mantuvo en un promedio de 4,4% mientras que la evolución del IPC para el mismo período no superó el 0,12%. Asimismo, la tasa LIBOR fue sensible a las fluctuaciones del mercado financiero internacional y se incrementó, en diversos momentos, debido a crisis económicas con repercusión global (v.g. efecto Tequila y sudeste asiático), mientras que el IPC, que hasta tuvo períodos negativos, se mantuvo relativamente estable en el lapso considerado. Frente a estos indicios, la Oficina Anticorrupción concluyó que “se advierte claramente que su reconocimiento, casi diez años después de su establecimiento, significó un enriquecimiento sin causa de los concesionarios”.

Cuadro 9: Evolución comparada del mecanismo de indexación de tarifa peajes (tasa LIBOR reducida en un 20%) con IPC.



Fuente: Oficina Anticorrupción

Vinculado con lo anteriormente planteado, podemos observar la variación de la recaudación de las empresas en concepto de peaje. El incremento en la recaudación se mantuvo constante y el promedio ascendió a un 56%, muy por debajo de las variaciones que se produjeron en el primer período de renegociación, pero muy elevados si se considera la etapa recesiva por la que estaba atravesando el país, fundamentalmente desde mediados de 1997/1998 (ver cuadro 10). Al igual que en la primera etapa de renegociaciones, uno de los concesionarios que mayor incremento tuvo en la recaudación por peaje fue Covinorte (Benito Roggio), lo mismo que se verifica en el caso de Caminos del Oeste (Techint) y Servicios Viales (Sideco Americana, empresa del grupo Macri). Sin embargo, en este caso también debe tomarse en consideración el impulso, en términos de recaudación por este concepto, de la UTE, responsable de la concesión del CV 6.

Según datos de los concesionarios, en el período 90-98 el sector tuvo ingresos por \$ 1.965.527.262 y los resultados netos fueron de \$ 153.368.501, es decir, una utilidad del 7,8% (La Nación, 21-7-99)²⁰⁹.

²⁰⁹ Si bien, hemos querido corroborar estos datos con la información del OCCOVI, desde el organismo nos informaron que no tenían datos sobre las utilidades ni los costos de las empresas concesionarias de las rutas nacionales.

Cuadro 10: Recaudación por peajes, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 5		Año 6		Año 7		Año 8	
		Nov. '94 - Oct. '95		Nov. '95 - Oct. '96		Nov. '96 - Oct. '97		Nov. '97 - Oct. '98	
		Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 6	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 7	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 8
1	Semacar S.A.	18.288.353,73		17.343.003,53	-5%	18.512.125,95	1%	20.829.791,39	14%
2	Semacar S.A.	8.190.960,91		9.143.404,48	12%	10.452.700,21	28%	11.816.552,76	44%
3	Caminos del Oeste S.A.	16.274.936,13		17.930.129,78	10%	19.976.897,39	23%	22.245.116,77	37%
4	Caminos del Oeste S.A.	14.391.748,66		15.842.145,95	10%	18.011.942,14	25%	20.870.605,09	45%
5	Nuevas Rutas S.A.	13.639.081,50		14.874.605,61	9%	16.346.450,49	20%	17.377.313,07	27%
6	Covico U.T.E.	5.105.975,71		5.496.058,77	8%	6.599.410,45	29%	7.795.399,91	53%
7	Servicios Viales S.A.	33.735.657,96		37.436.828,53	11%	46.360.397,63	37%	52.391.779,07	55%
8	Servicios Viales S.A.	8.791.101,47		8.802.957,71	0%	10.137.156,27	15%	10.621.870,29	21%
9	Servicios Viales S.A.	7.390.473,15		7.154.577,87	-3%	7.624.074,51	3%	9.730.116,95	32%
10	Covicentro S.A.	13.449.231,82		15.281.616,64	14%	18.630.113,80	39%	19.636.405,89	46%
11	Covinorte S.A.	13.044.802,47		14.287.663,72	10%	17.139.405,02	31%	19.768.422,40	52%
12	Concanor S.A.	11.316.632,52		11.996.342,13	6%	13.447.897,60	19%	15.126.688,92	34%
13	Virgen de Itatí S.A.	20.253.929,04		23.695.001,98	17%	28.611.955,46	41%	29.015.517,00	43%
14	Rutas del Valle S.A.	5.981.963,77		6.247.640,58	4%	7.166.769,30	20%	8.251.432,31	38%
16	Camino del Abra S.A.	7.899.877,60		8.681.708,00	10%	10.149.027,20	28%	11.690.111,35	48%
17	Nuevas Rutas S.A.	15.377.423,73		17.472.058,77	14%	18.484.068,51	20%	21.447.984,32	39%
18	Caminos Río Uruguay S.A.	36.253.730,23		40.746.409,60	12%	37.730.133,67	4%	42.112.756,46	16%
20	Red Vial Centro S.A.	7.698.545,14		8.736.416,58	13%	9.785.581,25	27%	11.363.171,20	48%
29	Caminos del Valle S.A.					4.710.555,84	Año Base	7.914.345,78	68%
TOTALES GENERALES		257.084.425,54		281.168.570,23	9%	319.876.662,69	24%	360.005.380,93	40%

(1) Se considera la recaudación total. La misma incorpora los ingresos por cobros de peaje, el subsidio agrícola (Res. 573/99) y el subsidio al transporte (Res. 1250/99).

(2) Se considera la recaudación total. La misma incorpora los ingresos por cobros de peaje y el subsidio al transporte.

(3) Se considera la recaudación total. La misma incorpora los ingresos por cobros de peaje, el subsidio al transporte y la compensación del Decr. 976/01 (Fondo fiduciario- Res. SOP 110/01; Res. MIV 304/01 y tarifas diferenciales).

(4) A la compensación del Decr. 976/01 se incorpora Res. SOP 153/03

En las tasas de variación total correspondiente al Año 8 y sucesivos debe considerarse la inclusión de la recaudación del CV 29 de más reciente licitación.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos OCCOVI

Concesionario	Año 9 (1)		Año 10 (2)		Año 11 (3)		Año 12 (3)		Año 13 (4)	
	Nov. '98 - Oct. '99		Nov. '99 - Oct. '00		Nov. '00 - Oct. '01		Nov. '01 - Oct. '02		Nov. '02 - Oct. '03	
	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 9	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 10	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 11	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 12	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 13
Car S.A.	19.807.252,07	8%	19.810.977,26	8%	22.588.558,23	24%	21.776.479,30	19%	25.094.387,69	37%
Car S.A.	11.501.969,87	40%	10.765.508,37	31%	11.348.120,35	39%	10.179.984,35	24%	10.594.850,48	29%
os del Oeste S.A.	21.719.836,71	33%	20.768.709,55	28%	21.874.332,84	34%	19.945.695,78	23%	22.998.376,60	41%
os del Oeste S.A.	22.582.777,82	57%	21.845.158,50	52%	23.763.624,31	65%	24.024.424,48	67%	26.465.424,36	84%
s Rutas S.A.	14.476.372,12	6%	12.947.996,45	-5%	13.592.200,19	0%	10.986.248,38	-19%	13.542.748,77	-1%
o U.T.E.	7.713.113,10	51%	7.583.626,70	49%	8.568.934,24	68%	8.434.505,75	65%	9.917.717,97	94%
os Viales S.A.	51.108.408,63	51%	47.931.577,13	42%	54.200.862,92	61%	50.140.834,20	49%	56.548.934,78	68%
os Viales S.A.	9.502.196,48	8%	9.739.497,48	11%	10.228.795,08	16%	10.592.228,23	20%	12.810.635,46	46%
os Viales S.A.	9.010.376,38	22%	9.227.257,64	25%	10.697.658,93	45%	9.866.770,02	34%	12.245.506,62	66%
entro S.A.	16.483.062,27	23%	16.802.952,46	25%	18.681.398,48	39%	18.715.636,51	39%	22.218.855,33	65%
orte S.A.	19.135.317,17	47%	19.781.741,40	52%	23.688.480,77	82%	24.407.161,15	87%	27.330.435,07	110%
nor S.A.	15.681.235,43	39%	14.754.275,47	30%	15.690.615,82	39%	14.554.209,77	29%	16.198.418,93	43%
de Itatí S.A.	27.900.179,50	38%	26.513.378,00	31%	36.883.171,83	82%	32.393.544,52	60%	34.211.715,19	69%
del Valle S.A.	7.786.840,79	30%	7.610.544,25	27%	8.466.123,75	42%	7.971.190,85	33%	8.906.181,44	49%
o del Abra S.A.	11.494.408,47	46%	10.843.555,90	37%	11.336.385,64	44%	10.159.664,98	29%	10.844.395,81	37%
s Rutas S.A.	21.669.236,95	41%	20.882.388,22	36%	22.179.633,44	44%	20.830.758,17	35%	22.588.532,41	47%
os Río Uruguay S.A.	44.337.776,57	22%	44.139.919,08	22%	46.448.533,36	28%	44.940.556,19	24%	48.582.157,13	34%
al Centro S.A.	11.498.146,15	49%	11.146.823,22	45%	11.863.363,76	54%	11.040.092,08	43%	12.233.387,31	59%
os del Valle S.A.	7.795.985,62	66%	7.815.329,90	66%	7.746.261,19	64%	7.847.256,03	67%	7.855.784,51	67%
TOTALES GENERALES	351.204.492,11	37%	340.911.216,98	33%	379.847.055,12	46%	358.807.240,74	38%	401.188.445,85	56%

También los estados contables presentados por los concesionarios viales a la Inspección General de Justicia son un indicador de la renta extraordinaria obtenida por éstos. Las tasas de ganancia neta que van del 38% en 1996 para COVICENTRO S.A, al 101% en 1995 y 92% en 1996 para el caso de COVICENTRO S.A. En tanto, CONCANOR S.A. obtuvo un 103% anual en 1995 y Caminos del Oeste el 45% en 1995²¹⁰.

Las compensaciones acordadas a través del acuerdo de 2001 ascendían a casi un \$ 1 millón por mes, en distintos conceptos.

Cuadro 11: Compensaciones a los concesionarios, Resolución SOP 190/01:

Concepto de compensación	Monto (en \$)
Diferencia de tarifas	501.942.989
Indemnizatoria	251.027.488
Saldo sin cancelar	77.483.218
Obras	92.001.010
TOTAL	922.454.705

Fuente: AGN, Estudio especial sobre Indicadores de Desempeño de las Corredores Viales Concesionados (201/ 04)

Como elemento comparativo para ver la incidencia de las modificaciones en las ganancias de los concesionarios viales, es posible tomar como comparación la evolución de otras variables. Por ejemplo, desde 1993 se produjo una moderada deflación y -según el INDEC- el nivel general del costo de la construcción se ha visto reducido en 1 punto y, según datos de la Cámara Argentina de la Construcción, los precios del sector disminuyeron desde 1993 en más de 5 puntos. Así, mientras el costo del insumo básico de las concesionarias disminuía, la tarifa de peaje se vio incrementada, por lo que las ganancias se ampliaron notablemente.

²¹⁰ Dictamen 156-10/99 de minoría de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones.

El Estado subsidiador

A partir del año 1999, en medio del proceso de renegociación contractual, se introdujo otro elemento que serviría para distorsionar aún más un sector donde las reglas de juego y los "acuerdos" resultaban bastante endeble. Así, se incorporó un esquema de subsidios al transporte, a partir del cual se fueron aplicando periódicamente modificaciones. Primero, en julio de 1999, se fijó un subsidio para el transporte de cargas (Res. MEyOSP 573/99), a través del cual se reducían los costos para los camiones que transportaban productos agrícolas. Los camioneros debían acreditar que transportaban alguno de los trece productos que se presentaban en el listado de productos (v.g. maíz, arroz, trigo) para que se reduzca la tarifa original en un 25% aproximadamente. Luego, en octubre del mismo año, dicho subsidio se extendió a todos los camiones y ómnibus de larga distancia, a partir de la creación del *Régimen de Subsidio Temporario al Transporte* (Res. MEyOSP 1250/99). Por medio del mencionado régimen, que establecía reducciones de peajes por categorías de vehículo, se establecían descuentos de entre 20% y 33% según la categoría (4, 5 o 6) del vehículo.

En un año electoral, los recurrentes reclamos de varios sectores, principalmente del campo y el transporte en general, fueron oídos por el gobierno. La rebaja tarifaria dispuesta generaba una deuda con los concesionarios, pues como contrapartida el Estado debía resarcir a los concesionarios a través de compensaciones tarifarias. El cálculo inicial era que el Régimen de subsidios, vigente hasta fin del año 1999, tendría un costo de \$ 10 millones, que se sumarían a los \$ 25 millones producto del subsidio establecido en abril para el transporte de productos agrícolas. Costos que se dejaban como pesada herencia al gobierno de De la Rúa. Si bien la medida representaba una importante asignación económica por parte del Estado para los sectores movilizados por la rebaja del peaje, la misma no representaba más que una medida paliativa²¹¹. En tanto, desde la

²¹¹ En tal sentido, el titular de la Asociación Argentina de Empresas del Transporte Automotor (AAETA), Juan Carlos Vázquez, señalaba que la medida del Gobierno era "un simple paliativo".

Comisión de Usuarios Viales se realizaba un estudio que indicaba que las tarifas vigentes en 1999 debían reducirse entre un 40% y un 80% para cumplir con el principio establecido por la ley de peaje de que el peaje debe ser igual, o menor, al ahorro que reciben los usuarios por el uso de la carretera.

Ya realizadas las elecciones, el gobierno de la Alianza, decidió reforzar la medida de los subsidios mientras se continuaba con el proceso de renegociaciones. Apenas resuelto el proceso electoral, los nuevos funcionarios plantearon su posición respecto a la renegociación vial. En tal sentido, volverían a discutirse todas las concesiones de rutas nacionales y la rebaja tarifaria establecida por el Régimen de Subsidios. Así, se establecía que mientras se extendieran las nuevas negociaciones y, en medio del conflicto por las tarifas, el peaje en las rutas concesionadas tendría una rebaja de entre 20% y 25% para todos los usuarios²¹². En el discurso del nuevo gobierno se sostenía la necesidad de romper con el esquema de relaciones establecido, fundamentalmente a través de las renegociaciones²¹³. Después se vería que el nuevo gobierno no hizo más que reproducir y amplificar la predatoria relación de los empresarios del sector con el estado.

Con el nuevo gobierno, las tarifas subsidiadas se extendieron a las categorías que no habían sido anteriormente incluidas en el régimen (1, 2 y 3), aunque dichos beneficios se hicieron extensivos sólo a algunos de los corredores en función de la firma de "Actas Acuerdo" particulares. Dichos acuerdos no alcanzaron a los CV 6,

pues destacaba que el 80% de los servicios que salen de la terminal de Retiro eran operados por empresas que se encontraban en convocatoria de acreedores. En el mismo sentido, el titular de la Federación de Empresas de Cargas (Fadecac), José Smith, indicaba que casi todas las transportistas están trabajando al borde del quebranto y "la disminución de los peajes sirve para salir del paso y poder negociar una solución a largo plazo con el futuro gobierno". (Diario La Nación, 16-10-99).

²¹² Según información publicada en los diarios La Nación y Clarín 27/28 y 30-10-99.

²¹³ Nicolás Gallo, coordinador del equipo de Obra Pública y luego Ministro de Infraestructura y Vivienda declaraba hacia octubre de 1999 que "por medio del plan CREMA, de reconstrucción y mantenimiento de caminos, el Estado está gastando por kilómetro casi la mitad de lo que los concesionarios dicen que les cuestan esos trabajos en sus rutas". Además como un indicador de la dimensión del problema, agregaba que "En la ruta 5, el costo del transporte de granos, debido a la incidencia del peaje, es de 20 dólares por tonelada entre La Carlota y Zárate. El flete por barco para llevar el grano desde Zárate hasta Amsterdam es de 18 dólares". (Diario La Nación, 30-10-99)

13, 14, 16 y 18. 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 (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 (Azpiazu; Pesce, 2003).

Para el cierre del año 2000, se decidió la prórroga del régimen de subsidio y se añadió un régimen de subsidio temporario al transporte de carga y pasajeros, a través del cual la tarifa de peaje para el transporte de cargas (categorías 4, 5 y 6) se reducía en un 50%. La ampliación del subsidio a los transportistas fue adoptado por un acuerdo del entonces Ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo, en respuesta a los extendidos paros de actividades planteados por las entidades que agrupaban al transporte de carga (Cámara Argentina del Transporte de Carga –CATAC- y por la Federación de Empresarios de Transporte de Carga –FADEAC), lo que generó un importante conflicto con el Ministerio de Economía, liderado en ese momento por Machinea.

La estimación de los costos de esta medida era de \$ 25 millones anuales en concepto de compensación a los concesionarios. Para recibir el beneficio, se estipulaba que las empresas debían anotarse en un registro de la Secretaría de Transporte y obtener una tarjeta de beneficiario, para la que debían presentar, entre otros requisitos, la constancia de inscripción en la AFIP, pago de impuestos y demás papeles en regla (Res. Conjunta SOP 117/00 y ST- Secretaría de Transporte- 113/00). Así fue que muchas de las 150.000 empresas que podían acceder al beneficio no se presentaron y debieron pagar el monto total de la tarifa. Según la Secretaría de Transporte, sólo 25.000 obtuvieron el subsidio.

El régimen de subsidios se prorrogó hasta junio de 2001, momento en que se estableció un nuevo sistema de financiamiento para el conjunto de rutas nacionales. A través del nuevo sistema, las disminuciones tarifarias fueron estipuladas en un 30% para autos y camionetas (categorías 1 y 2) y un 60% para

el transporte de carga (categorías 3, 4, 5 y 6). A través del Decreto 802/2001, se volvió a la práctica abandonada del fondo vial para el financiamiento de la construcción y mantenimiento de rutas. Así, se estableció un mecanismo de recaudación a través de una tasa adicional sobre el precio del gasoil de \$0,05 por litro²¹⁴. El objetivo de la creación del fondo vial era el mismo que anteriormente se había esgrimido para el establecimiento de la concesión y el sistema de peajes, es decir, obtener fondos para las obras de mantenimiento de las rutas nacionales. Quedaba demostrada la baja efectividad del sistema diseñado en los '90, pues se agregaba como finalidad la necesidad de obtener recursos para compensar a los concesionarios por la tarifa de los peajes. Así, se esperaba que la tasa vial reemplazara, luego de finalizado el período de concesión, al cobro de peaje. En tanto, el criterio de indexación se ajustaría al PBI per cápita. Casi dos meses después de creado el fondo, a fines de julio, se aprobó una modificación al decreto anterior, disponiéndose que la tasa sobre el gasoil se transfiera a un Fondo Fiduciario administrado por el Banco Nación. El Banco tendría, entonces, la responsabilidad de asignar los recursos (Decr. 1.377/01). Esta también fue una decisión altamente beneficiaria de los concesionarios, pues a través de la constitución de este fideicomiso, se garantizó a estos que los fondos recaudados en concepto de esta tasa sobre el gasoil permanezcan desvinculados del presupuesto y destinados exclusivamente al pago de sus compensaciones. No obstante, esta no sería la última modificación, ya que en noviembre de ese año se sancionó un nuevo decreto (1.377/01) a través del cual se creó, en el marco del Plan Federal de Inversiones, el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), el cual recibiría al menos el 80% de los recursos obtenidos a través de los impuestos al gasoil. De esta forma, uno de los principios esgrimidos como argumento para la incorporación del peaje como instrumento para financiar la construcción y mantenimiento de los caminos era desestimado. Así, el camino de errante indecisión, signado por medidas que se contraponen entre sí, avanzó extendiendo la incertidumbre.

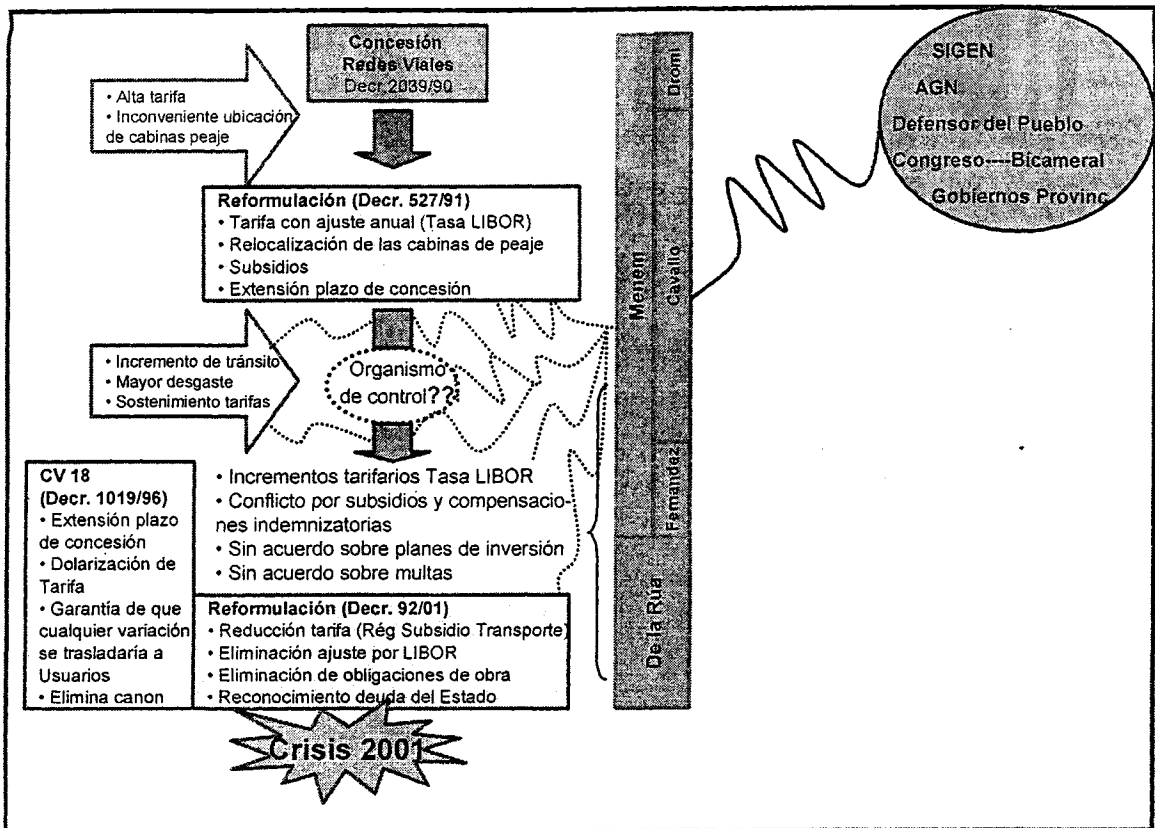
²¹⁴ El impuesto se estimaba recaudaría unos \$ 600 millones al año, \$ 200 millones podrían destinarse a rebajar la tarifa de peajes y los restantes \$ 400 millones se destinarían al pago de las deudas que el Estado reconoció a través del Decr. 92/01.

Cerrando el ciclo de modificaciones tarifarias a partir de subsidios a distintos sectores, en septiembre de 2001 se produjo una nueva reducción tarifaria para los usuarios de las categorías 4, 5 y 6, por medio del "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. Por este convenio se fijó 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). Tal como señalan Azpiazu y Pesce (2003: 24), 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. En tanto, para la Oficina Anticorrupción estas resoluciones, dictadas por el Estado por razones de fomento, implicaron una alteración de la ecuación económica de los contratos que fue motivo de que se adicionaran nuevas compensaciones a favor de los concesionarios, las cuales se sumarían a la compensación indemnizatoria prevista en los *acuerdos* aprobados por decreto 1817/92 y al ajuste tarifario también previsto por dicha normativa. (ver Anexo- Tabla de subsidios).

Algunas notas finales sobre la concesiones durante el período 1990-2001

En la Figura 1 se presentan en forma sintética los principales hitos de la regulación de redes viales desde la concesión de las rutas nacionales hasta la crisis de 2001, fin de la convertibilidad e inicio de un proceso más amplio de renegociación de todos los contratos de concesión y privatización. A modo de resumen de lo explicitado en las secciones anteriores, se presentan los dos procesos de renegociación: el primero de ellos, cuyos acuerdos se expresaron en el Decreto 527/91 y el segundo, cuyos acuerdos para el CV 18 se observan en el Decreto 1019/96, mientras que para el resto de los corredores viales se materializan en el Decreto 92/01. En medio de estos acuerdos, se presentan algunos de los puntos salientes del conflicto y los aspectos que convocaron al inicio de un proceso de renegociación. Tal como se desprende de lo desarrollado en las secciones

Figura 1: Hitos principales de la primera concesión



precedentes de este capítulo, la agencia de control de las concesiones viales no tuvo un rol relevante en los procesos de renegociaciones y, obviamente, tampoco ha sido preponderante su rol en la definición de los marcos regulatorios. La visibilidad de dicha agencia ha sido muy baja en todo el período. En tanto, el Poder Ejecutivo (a través de las sucesivas gestiones en el Ministerio de Economía y, específicamente, de la Secretaría de Obras Públicas) ha tendido a ser el principal interlocutor estatal en la ronda de negociaciones con los empresarios del sector. Tal como se desprende del análisis precedente, el cambio en el gobierno no generó importantes transformaciones en la dinámica de negociaciones con los privados. Por último, las agencias de accountability horizontal realizaron críticos informes sobre la situación del sector, pero el impacto de los mismos ha sido muy bajo. En algunos casos, por la escasa repercusión social de alguno de sus informes (básicamente en términos de la medida en que los mismos son

retomados por los medios de comunicación) pero también por el desfase que se produce entre los hechos y la realización de los informes²¹⁵.

²¹⁵ En los próximos capítulos, y en particular en el capítulo 7, se profundizará en el análisis del rol de las instituciones de accountability horizontal.

retomados por los medios de comunicación) pero también por el desfase que se produce entre los hechos y la realización de los informes²¹⁵.

²¹⁵ En los próximos capítulos, y en particular en el capítulo 7, se profundizará en el análisis del rol de las instituciones de accountability horizontal.

CAPÍTULO 6

EL FIN DE LA CONVERTIBILIDAD Y EL IMPACTO SOBRE LOS ACUERDOS CON LAS PRIVATIZADAS

En diciembre de 2001 se expusieron, sin posibilidad alguna de pasar inadvertidos, los efectos negativos de las políticas gestadas hacia mediados de los '70 y radicalmente aplicadas durante la década del '90. Esos convulsionados días marcaron un nuevo hito en la historia política y social del país, signados por la masiva movilización de la ciudadanía, la renuncia del presidente y todo el gabinete, los problemas para garantizar la sucesión y reestablecer el funcionamiento de las instituciones, así como el cuestionamiento a las instituciones y los liderazgos.

Tras la sucesión de cinco presidentes constitucionales en poco más de una semana y, producida la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa con los acreedores privados, fue designado como presidente provisional Eduardo Duhalde. El nuevo gobierno, con el acuerdo de la mayoría legislativa, promulgó la Ley 25.561 de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario". Esta ley introdujo transformaciones esenciales a las reglas de juego imperantes y planteó, entre otras cuestiones, el abandono del régimen de la Convertibilidad y la consiguiente depreciación del peso. Asimismo, quedaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares u otras divisas, así como las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas fueron establecidos en pesos a la relación de un peso/ un dólar estadounidense, medida reforzada por la modificación del Artículo 10 de la Ley de Convertibilidad, por la cual se derogaba "[...] 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". Tal derogación se aplicaría inclusive "...a los efectos de las relaciones y

situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional —inclusive convenios colectivos de trabajo— de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar." Tal como señalan López y Forcinito (2005: 42) "esto último reviste suma trascendencia, por cuanto viabilizaría la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad, derivaron en la generación e internalización de rentas extraordinarias por parte de las firmas privadas que se hicieron cargo de la prestación de los servicios públicos", en tanto se desprende de la reformulación de este artículo, que todas las indexaciones tarifarias aplicadas durante la vigencia de la Convertibilidad fueron ilegales —y ajurídicas— y que, como tales, deberían ser compensadas a los usuarios y consumidores afectados por las mismas.

Asimismo, la ley de Emergencia autorizaba al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos de las empresas privatizadas estableciendo que debían considerarse los siguientes criterios:

- 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.

Entretanto, se impedía a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos la posibilidad de suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones²¹⁶. A pesar de la amplitud de criterios que parecían pautar la renegociación de los contratos; los plazos estipulados y los primeros pasos dados

²¹⁶ No obstante la Resolución ME N° 308/2002 firmada en agosto reconoce la posibilidad de que se suspendan las sanciones a las firmas prestatarias que, aduciendo problemas derivados de la emergencia económica, incumplieran en los niveles de calidad exigidos (ver caso Aguas Argentinas).

en la materia dieron indicios de que la revisión de los contratos quedaría prácticamente acotada a la evolución de las tarifas durante la emergencia y, a lo sumo, se incorporarían condiciones mínimas de calidad para la prestación de los servicios.

Las renegociaciones fueron encomendadas al Ministro de Economía²¹⁷, quien contaría con la asistencia y asesoramiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos²¹⁸. La Comisión fue presidida por el mismo ministro (o quien este designe) se integró, entre otros especialistas, por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas y se invitó a participar al Defensor del Pueblo a que designe un representante en la comisión. Sin embargo, nada se decía del rol de los entes reguladores en la nueva renegociación²¹⁹. Inicialmente, el proceso de renegociación de todos los contratos se estipuló en un plazo de 180 días, pero frente a la demora en la iniciación efectiva del proceso de renegociación, en el mes de septiembre se sancionó el Decreto 1.839/02, por el cual se dispuso la extensión por 120 días hábiles más los plazos para la revisión de los contratos. Posteriormente, se necesitó de una nueva prórroga sancionada en enero de 2003 (Res. ME N° 62/03), por la cual se extendió por otros 60 días el plazo para que el Ministerio de Economía eleve al Poder Ejecutivo Nacional las propuestas de renegociación contractual. En Octubre de

²¹⁷ Además de la renegociación de concesiones viales se asignaron atribuciones para revisar los contratos de: a) la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales; b) el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica; c) la provisión de transporte y distribución de gas; d) el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica (fija); e) el transporte público automotor y ferroviario de pasajeros (trenes y subterráneo); f) el sistema nacional de aeropuertos; g) el servicio portuario; h) el servicio postal; i) el servicio ferroviario de cargas y g) las vías fluviales por peaje.

²¹⁸ La que a partir de 2003 sería reemplazada por la Unidad de Renegociaciones y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) para el asesoramiento en el proceso de renegociación de los contratos de Obras y Servicios Públicos (Decr. 311/03). Esta Unidad, a diferencia de la Comisión, tendría una presidencia compartida por dos carteras -el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de reciente creación, y el Ministerio de Economía y Producción.

²¹⁹ La Comisión fue creada y conformada a través de los decretos 293/2002 y 370/2002. A través de los mismos se designó como Vicepresidente al Secretario Legal y Administrativo (del Min. de Economía e Infraestructura), además formarían parte de la Comisión los integrantes del Gabinete de Asesores del Área Servicios Públicos (del Min. de Economía e Infraestructura) y a los principales funcionarios políticos de las áreas involucradas: Subsecretario de Energía; Subsecretario de Transporte; Secretario de Comunicaciones; Secretario de Obras Públicas y Secretario de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

2003, la Ley 25.790, extendió el plazo de renegociación hasta 31 de diciembre de 2004, pero una nueva prórroga se estableció en noviembre de 2004, a través de la Ley 25.972, cuando se fijó, el 31 de diciembre de 2005, como plazo final para la realización de la renegociación.

Se remarcaba entonces la relevancia de focalizar la atención en los planes de inversión, su ejecución y el grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Los acuerdos alcanzados con los concesionarios debían suscribirse por el Ministerio de Economía, *ad referendum* del Poder Ejecutivo y ser enviados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia²²⁰, aunque los dictámenes de esta última, se establecía, no tendrían carácter vinculante²²¹.

La presión y las amenazas de las empresas privatizadas no tardaron en hacerse sentir. El principal reclamo fue el de seguridad jurídica con la consecuente intención de que se mantengan las condiciones normativas y operativas de privilegio. En el crítico contexto que estaba viviendo el país, las presiones de las empresas prestadoras de servicios públicos²²², los gobiernos extranjeros cuyos empresarios tenían inversiones en las empresas argentinas de servicio público y los organismos internacionales fueron insostenibles, mientras que los rumores de incrementos tarifarios se hicieron cada vez más persistentes²²³.

En este marco general de renegociaciones y presiones, se llevó adelante la revisión de los contratos viales. Los cuales, como ya se relató anteriormente, acababan de ser renegociados –a excepción del CV 18- meses antes de que

²²⁰ Esta Comisión, creada por la ley de Emergencia (25.561), se estableció como la responsable de controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Dicha Comisión se integró por seis senadores y seis diputados. La designación del Presidente de dicha Comisión es a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

²²¹ Ver Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos (Res. ME N° 20/02).

²²² Las amenazas de declararse en default, abandonar la prestación de los servicios, retirarse del país, despedir masivamente personal y presentarse en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) fueron moneda corriente.

²²³ Durante el gobierno de Duhalde se hicieron varios intentos por incrementar las tarifas a través de decretos, frenados a través de fallos judiciales ya que no condecían con el estipulado por la Ley de Emergencia. Sin embargo, el decreto 120/03 habilitaría los incrementos tarifarios por fuera de lo estipulado en la Comisión Renegociadora.

estalle la crisis y se pautó el inicio de una nueva renegociación, esta vez para todos los servicios, en el contexto del fin de la paridad entre el peso y el dólar.

Como en las otras oportunidades, se evaluó a cada uno de los corredores viales por separado y, nuevamente, se observó una fuerte reticencia de los concesionarios a firmar los acuerdos. En febrero de 2003, se convocó a la consulta pública, a efectos de llevar adelante la renegociación, y se estableció que los interesados dispondrían únicamente de quince días hábiles para tomar vista de las actuaciones y diez días más presentar sus observaciones, comentarios y opiniones. Concluido ese proceso, la Comisión de Renegociación de Contratos tenía un plazo de diez días hábiles para informar sobre los resultados de la misma²²⁴.

Las propuestas de las empresas concesionarias de corredores viales, cuyos plazos de concesión estaban venciendo en octubre de 2003, planteaban como principales puntos las siguientes modificaciones:

- la extensión de los contratos de concesión -la prórroga solicitaba oscilaba entre poco más de 3 y 8 años²²⁵-;
- la reprogramación de planes de inversión;
- el incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario (creado durante el Gobierno de la Alianza);

²²⁴ El llamado a la Consulta Pública se realizó a través de la Resolución 26/2003 de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía, según las pautas establecidas por la Resolución ME 63/2003 donde se disponía las características del procedimiento de consulta pública para el tratamiento de las propuestas empresarias.

²²⁵ En tal sentido, debe recordarse que a través del decreto 92/2001 se estableció, de acuerdo con los concesionarios, que la concesión de redes viales concluía el 31/10/03. Siguiendo lo establecido por Azpiazu y Schorr (2003: 164) "aún si la decisión gubernamental fuera la de mantener el sistema de peajes en las principales rutas nacionales, sería 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 renegociar contratos por, en principio, un lapso que tendría pocos meses de vigencia".

- la implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tomara en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros y
- el mantenimiento del cuadro tarifario²²⁶.

Por su parte, la propuesta del concesionario del corredor 18, cuyo contrato se había extendido hasta 2018 por la renegociación de 1996, puede resumirse en:

- el incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario y la adopción de medidas para que no se retrasen los pagos del Fondo Fiduciario;
- la reducción de un 15% de las partidas correspondientes a obras de rehabilitación y servicios de usuarios;
- la aceptación provisoria de la prórroga de algunas obras, (no fundamentales o imprescindibles).

Asimismo, se dispuso el llamado a Consulta Pública del corredor 18, incorporándose revisiones propuestas por el Defensor del Pueblo. A pesar de que la Comisión Renegociadora planteaba, hacia abril de 2003, la prórroga en, al menos, un año de los acuerdos con los concesionarios viales, apenas asumida la gestión Kirchner se definió que los contratos de explotación de rutas por peaje terminarían – a excepción del corredor vial 18- el 31 de octubre de 2003, tal como se había definido durante la primera ronda renegociadora, y se realizaría una nueva licitación de los corredores. Así, en agosto de 2003 el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios llamó a una licitación pública para otorgar la concesión por peaje, de la construcción, mejoras, conservación,

²²⁶ Por su parte, los concesionarios del corredor 18, cuyo plazo de concesión se extiende hasta el año 2018, planteaban en una nota elevada a la Comisión de Renegociación de los Contratos el día 30/02/2002 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 [Ley de Emergencia], el decreto 293/02 [por el cual se encomienda al Ministerio de Economía llevar adelante la renegociación de los contratos de concesión vial] y los restantes dictados en consecuencia" (Según especifican Azpiazu y Schorr, 2003. Entre paréntesis se presentan aclaraciones propias). Lo llamativo de esta nota descansa en que con la actualización de la tarifa en función del IPC estadounidense el concesionario venía actuando por fuera de los canales legítimos y constitucionales desde varios años atrás.

ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de los corredores viales que componen la red nacional.

La Comisión de renegociación planteó a Lavagna, Ministro de Economía desde la gestión de Duhalde y que seguiría en la primera etapa del gobierno de Kirchner, diversos escenarios: una prórroga mínima, hasta un plazo más extenso sin aumento del subsidio reclamado o la no ejecución de obras. No obstante, el Banco Mundial (que colaboró en el acuerdo suscripto en enero de 2003 con el Fondo Monetario), presentó un informe que planteaba "no hay fundamentos técnicos para prorrogar los plazos de los contratos" (Diario La Nación, 04-04-2003). En el mismo sentido se expresaba el Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial, que señalaba la poca credibilidad de la consulta pública, por considerarla absolutamente dirigida. Por su parte, frente a la decisión del gobierno de realizar una nueva concesión, la Cámara de Concesionarios Viales señaló que compartía la decisión del Gobierno y que no iniciarían acciones legales, aunque bregarán "por el cumplimiento de los derechos que nos asisten"²²⁷. En tanto, sostenían que querían que la relicitación no implique un despojo de "sus" derechos y que se reconozcan todas las inversiones realizadas²²⁸, aunque por ese entonces, el Ministro de Economía preveía la presentación de demandas judiciales que no se llevaron adelante²²⁹, tema sobre el que se profundizará en la próxima sección.

No obstante, la renegociación de los contratos con los concesionarios proseguiría. Dicha responsabilidad, a partir de julio de 2003 ya no recaía en la Comisión de Renegociaciones, sino que se había creado una nueva institución responsable de tal cuestión: la Unidad de Renegociación y Análisis de los Servicios Públicos -

²²⁷ Diario La Nación, 31-05- 2003

²²⁸ Agregaban que "[e]l Estado está en todo su derecho de decidir que las obras que faltan no se realicen. Queremos que la transición sea ordenada y que la relicitación no implique un despojo de nuestros derechos y que se reconozcan todas las inversiones realizadas". En tal sentido, los empresarios sostenían que no se realizarían reclamos monetarios, pero que en su lugar podrían pedir algún tipo de "reconocimiento" en las futuras licitaciones, como que se les permita participar en el proceso o que se instrumente alguna cláusula de empate como base del proceso (Diario La Nación, 31 de mayo de 2003).

²²⁹ Fundamentalmente, asociadas con el deterioro que tenía la red vial nacional por ese entonces (evaluación realizada por el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Julio De Vido en el Diario La Nación, 31 de mayo de 2003).

UNIREN- (Decr. 311/03). Dicha unidad, que sustituía a la anterior Comisión en la intención de realizar una revisión integral de los contratos con las empresas concesionadas, sería la responsable de realizar los acuerdos con Caminos del Río Uruguay (responsable del CV 18 -concesión que se encuentra vigente- la carta de acuerdo fue firmada en diciembre de 2005 y el decreto con el acuerdo promulgado en diciembre de 2006).

Las modificaciones incluyeron:

- El acuerdo de que el Estado no aplique penalidades a los incumplimientos asociados con la situación de emergencia de las obras comprometidas contractualmente a partir de enero de 2002 y hasta la firma del acuerdo en diciembre de 2006. De forma que quedaban sin efecto los procesos para la constatación de incumplimientos.
- En el sentido de lo expuesto en el párrafo anterior, se indicaba que incluso en el caso de que se hubieran abonado efectivamente multas asociadas con dichos incumplimientos, las mismas debían ser incorporadas al Plan Económico Financiero como gastos adicionales realizados por el concesionario.
- Cambios en el Plan de Inversiones, el cuadro de resultados se ajustó a pesos corrientes del año 2004.
- Se formalizaba la incorporación de los ingresos por peaje al Fondo Fiduciario.
- En relación con los ajustes tarifarios, se adecuó la situación del corredor a la que tenían los corredores viales concesionados en 2003 –desarrollado en las siguientes secciones-.

- Asimismo, el Estado evaluaría la reincorporación al Plan de Inversiones de la Concesión de las obras correspondientes a la finalización de la Autopista CEIBAS - GUALEGUAYCHU. En este supuesto, el Estado deberá determinar los recursos adicionales para solventar el costo de las mismas. Si bien hasta el momento no hay resolución en este sentido, se acordaba que el Estado podía hacer ejecutar la obra a otra empresa para luego incorporarla al corredor para su cuidado y mantenimiento por parte del concesionario.
- Finalmente, el Estado también se hacía responsable por el repintado de los grandes puentes y del 50% de los montos correspondientes a la Segunda y Tercera Repavimentación del corredor. Librándose a la concesionaria de cualquier responsabilidad por incumplimientos que se produzcan en la realización de las obras si existiese falta o atraso en los pospagos del Fondo Fiduciario (ver características en las próximas secciones), impidiéndose así la aplicación de multas.

A cambio, el concesionario:

- Renunciaba a exigir una tasa interna de retorno calculada en dólares constantes de abril de 1996 (tal como se desprendía del acuerdo anterior, el cual como se mencionó anteriormente, planteaba contradicciones con la ley de Convertibilidad).
- Renunciaba a cualquier tipo de presentación, reclamo o demanda fundada en la situación de emergencia sobre la ley 25.561 sobre el contrato de concesión.

Respecto de la participación de la UNIREN en la revisión del conjunto de contratos con los concesionarios viales, la AGN (2006.a) destaca problemas en la

metodología para calcular la situación contractual²³⁰, así como que las tareas de cierre estuvieron más orientadas a posibilitar el traspaso de los corredores a los nuevos concesionarios (aquellos que resultarían ganadores de las licitaciones realizadas en 2003) que a concluir la relación contractual con los ex - concesionarios. Asimismo, resalta que los inventarios están desactualizados o incompletos, la inexistencia de un criterio universal para inventariar y la falta de control sobre el mantenimiento y conservación. También resulta importante destacar las diferencias en la información sobre saldos adeudados que tiene la unidad de renegociación respecto del Órgano de control.

La finalización del primer período de concesiones viales

A pesar de las diferencias expuestas, se definió que las concesiones viales concluyeran, tal como había sido acordado antes de la devaluación, en 2003²³¹. Comenzaría así la formulación de un nuevo proceso de licitatorio y la formulación de un nuevo modelo regulatorio. A pesar de los cambios introducidos, a los que nos referiremos en los próximos apartados, es de destacar que no se realizó una evaluación de los resultados de las primeras concesiones. No se evaluó el desempeño de los concesionarios, el estado del patrimonio ni se revisaron las multas impagas. Se perdió, entonces, la oportunidad de contar con un conocimiento exhaustivo del estado de los bienes a concesionar²³².

²³⁰ En tal sentido, se resaltan inconvenientes para validar la información que sirvió de sustento a la UNIREN para arribar a los saldos de los contratos cuyas concesiones se extinguieron en octubre de 2003; así como tampoco la información para determinar el grado de incumplimientos existentes.

²³¹ Con la excepción de los CV 18 y 29 a las cuales nos hemos referido en el capítulo anterior.

²³² Al respecto la AGN (2006.a) encuentra que no existió un criterio uniforme en la confección de las planillas en las que debía constar el número de inventario. Asimismo, observa que los organismos de control de los corredores viales no realizaron a lo largo de la concesión actualizaciones ni controles sobre los inventarios existentes; remarca también la existencia de criterios dispares sobre lo que se debía inventariar y lo que se consideraba buen estado; llama la atención sobre la autorización verbal del retiro de bienes (sin que dicha cuestión se refleje en las actas). Por último, la AGN encuentra que no se ha verificado el cumplimiento de la obligación de pago de impuestos, tasas y servicios al momento de la recepción de bienes inmuebles dados en comodato; ni de las medidas tomadas frente a la existencia de inmuebles encontrados en mal estado.

En el año 2006, la AGN elaboró un informe²³³ en el cual identifica las deudas de los concesionarios al momento de la finalización del período de concesiones. Según el mismo, las deudas ascendían a \$ 824.699.322,05, un 96% de dicha deuda corresponde a incumplimiento en materias de obras (ver anexo). El concesionario Servicios Viales (Sideco Americana, responsable de los CV 7, 8 y 9) fue quien verificó el incumplimiento más alto (\$190.063.389, un 27,8% del total del incumplimiento por obra faltante) y, a su vez, la mayor proporción de incumplimiento total en materia de obras (80% de su incumplimiento). Al igual que en el caso de SEMACAR (Dycasa y Perales SA, responsables de los CV 1 y 2); Caminos del Oeste (Techint, CV 3 y 4); Nuevas Rutas (CV 17); COVINORTE (Roggio, CV 17); CONCANOR (Supercemento SA y otras, CV 18) y Rutas del Valle (Geople y otras CV 14), la mayor proporción de incumplimiento fue por faltante de obras adicionales. Aunque residual en el monto total del endeudamiento de los concesionarios, los montos adeudados en concepto de penalidades ascendieron a \$ 25.122.838,05 (3% del total). Respecto de la composición de dichas penalidades, el OCCOVI indica que en su mayoría fueron heredadas de las DNV (y su actuación como regulador del sector) y han sido actualizadas en la medida de las posibilidades del organismo.

Tal como se desprende del cuadro 12, el 87% de las penalidades propiciadas hasta 2000 han sido archivadas sin ser facturadas (sólo un 0,36% de la totalidad de las penalidades se encontraba en dicha situación) ni ejecutadas (sólo un 0,99 se encontraba con penalidad firme no facturada). No corren mejor suerte las penalidades propiciadas durante la gestión del OCCOVI (2001/2003) ya que el 61% de estas se encuentra archivada y ninguna penalidad ha sido ejecutada.

²³³ Informe de Auditoria "Examen de la Gestión del Órgano de Control con motivo de la Extinción de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales por vencimiento del plazo contractual".

Cuadro 12: Penalidades propiciadas por incumplimiento de los concesionarios

Gestión DNV 1990/2000			Gestión OCCOVI 2001/2003		
Descripción	Cantidad	%	Descripción	Cantidad	%
Total penalidades propiciadas	1110	100	Total penalidades propiciadas	157	100
Archivadas	961	86,58	Archivadas	96	61,15
En trámite	36	3,24	En trámite	42	26,75
Iniciadas por la DNV no remitidas al OCCOVI	71	6,4	Sin datos	16	10,19
En trámite DNV no remitidas al OCCOVI	6	0,54			
Para caratula	14	1,26			
Compensadas Fondo Fiduciario	7	0,63	Compensadas Fondo Fiduciario	3	1,91
Facturadas (1)	4	0,36			
Ejecutadas (2)	11	0,99	Ejecutadas	0	0

Fuente: ANG, en base a Expte 3620/03 y 4025/03 OCCOVI

(1) Facturada: con cifra consolidada y no pagada

(2) Ejecutada: penalidad firme no facturada

Respecto de las penalidades varias auditorias de la AGN indicaban:

- la falta de iniciativa para propiciar sanciones frente a los incumplimientos en el cronograma de obras (Res. AGN 102/04), así como también una actitud permisiva con respecto a las franquicias, desplazando automáticamente las fechas y los plazos de las obras (Informe AGN, 2003)
- lo abstracta que resultaban las penalidades por incumplimientos efectivamente incurridos (Res. AGN 215/02 y 48/03). En tal sentido, se indicaba que los cobros de penalidad no resultan efectivos, es decir, se inician los procesos pero no llega a cobrarse la multa (Res. 50/00, 21/99);
- Los informes sobre las multas y penalidades asignadas por el órgano de control tienen imprecisiones y contradicciones internas (Res. 47/03, Res. 215/02);
- “De los procedimientos de auditoría surge que el organismo de control omite propiciar penalidades, siendo éste un accionar recurrentemente observado en los informes de auditoría” de la AGN (Res. 47/03)

A partir de la información obtenida a través de la AGN (2006.a) y constatada a través de entrevistas, es posible afirmar que los deberes y obligaciones presuntamente incumplidos, si bien constatados, no configuró obligación alguna para los antiguos concesionarios. De hecho, los concesionarios remitieron notas al OCCOVI, informando que infracciones asociadas con el mal estado o falta de luminarias, señalización y semáforos habían sido subsanadas. Esta información pareció ser suficiente para el organismo, pues no se realizaron constataciones posteriores al respecto.

A excepción de la causa judicial iniciada por la Oficina Anticorrupción en relación con los acuerdos alcanzados en 2001, no se inició ninguna acción judicial por incumplimiento de contrato. En abril de 2004, la Procuraduría de la Nación dictaminó que, de iniciarse una causa por la acción de lesividad del Decr. 92/01, debía realizarse en un plazo breve para evitar el vencimiento del plazo de las pólizas de seguro y que dicha acción debía realizarse en forma conjunta por la Secretaría de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia y el OCCOVI. Frente a ello, el Ministerio de Justicia y el Servicio Jurídico del Ministerio de Economía solicitaron al OCCOVI: a) constatar la existencia de causales que permitan tener por no solventadas la totalidad de las obligaciones de los concesionarios; b) practicar con carácter urgente las intimaciones; c) impulsar, en caso de que corresponda, el dictado urgente de los actos destinados a declarar la existencia de las causales de incumplimientos.

Tres días después de esta solicitud, la Secretaría de Obras Públicas responde indicando que: a) no se ha concluido con el procedimiento de liquidación; b) ponen en conocimiento las gestiones realizadas por el OCCOVI para determinar la vigencia de las pólizas de seguro, aclarando que las mismas tenían vigencia hasta el debido cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios. No obstante, dos años después, el OCCOVI no había respondido a las consultas realizadas por el Ministerio de Justicia ni obrado en consecuencia (AGN, 2006.a).

A modo de conclusión preliminar: notas finales sobre la primera concesión de redes viales

Hasta el momento, se ha profundizado sobre distintos aspectos que signaron las renegociaciones con los concesionarios de redes viales en Argentina. En todo este período, el cual se extiende desde 1991 -apenas unos meses después de realizada la primera de las licitaciones- hasta el año 2003 -con la revisión de los contratos en virtud de los lineamientos impuestos por la Ley de Emergencia Económica (promulgada en 2002) y la finalización del primer período de concesiones- hemos visto que, a pesar de los cambios en el gobierno y la situación macroeconómica, las renegociaciones que se llevaron adelante siguieron una dinámica similar.

En el período analizado, han cambiado los gobiernos: una presidencia justicialista, a la cual sucedió una radical (más específicamente de la Alianza), para regresar a otra presidencia justicialista²³⁴, con lineamientos políticos que aparecen como opuestos a los del gobierno menemista. En términos políticos, hubo alternancia en el poder. En términos económicos, las renegociaciones viales han transcurrido contextos signados por la hiperinflación, la estabilidad, la recesión y la declaración del default. Sin embargo, y a pesar de las discontinuidades en los escenarios, vemos importantes continuidades en términos de las características que adopta el vínculo del Estado con las empresas concesionarias.

Entre las principales cuestiones que definen estas renegociaciones debemos mencionar:

- La ausencia de un marco regulatorio. El entramado jurídico que reguló las concesiones viales realizadas en la década del '90 se conforma con una ley de fines de la década del '60 (Ley de Peaje), con modificaciones

²³⁴ En realidad, a fin de ser específicos tendríamos que referirnos a varias presidencias justicialistas sucediendo al gobierno de De la Rúa, ya que presentada su renuncia se sucedieron en ese cargo cinco presidentes constitucionales, hasta la elección que designa a Kirchner como presidente.

introducidas en 1989, a través de la Ley de Reforma del Estado, y las pautas fijadas en los pliegos licitatorios. Numerosos decretos y resoluciones se sucedieron completando las anteriores y favoreciendo la dispersión normativa.

- La incapacidad (o falta de voluntad) para llevar adelante acuerdos que establezcan claridad y transparencia al vínculo entre los concesionarios viales y el Estado. Como mencionamos anteriormente, todo el período estuvo marcado por el dictado de numerosas normativas y reglamentaciones establecidas con criterios dispares y hasta contradictorios entre sí, los cuales no tuvieron la capacidad de articular consensos que le permitan generar una situación de estabilidad y certidumbre.
- La acentuación de los problemas vinculados con la falta de diagramación y el estudio de las condiciones iniciales y riesgos existentes, por la falta de información confiable sobre los corredores viales (v.g. estado de las rutas, inversiones realizadas, rentabilidad de las empresas). La ausencia de un estudio sistemático sobre las probabilidades de cumplir con las obras presentadas por los consorcios que se presentan en las licitaciones trajo consecuencias irreparables que conjugadas con las falencias en los controles posteriores actuó incrementando la asimetría entre el concesionario y el concedente, en desmedro de la posición de los usuarios y la ciudadanía, en general, y aumentando la vulnerabilidad estatal.
- Las decisiones tomadas signaron una etapa de alta incertidumbre, ya que las medidas o los acuerdos alcanzados hoy podían ser modificados en pocos días. A partir de lo observado, la incertidumbre no afectó de la misma manera y en el mismo sentido a los actores involucrados. Frente a los cambios en las decisiones, siempre se reconoció a los concesionarios el pago de compensaciones.
- Cada uno de los procesos de renegociación de contratos se fundamentaba inicialmente en la necesidad de revertir una situación que se presentaba como desfavorable para el usuario y/o el Estado (v.g. reducir -o sostener- la

tarifa, eliminar las compensaciones indexatorias, construir rutas). Sin embargo, en cada una de las renegociaciones, a cambio de alcanzar esos objetivos, se terminaron haciendo amplias concesiones a los empresarios.

- El valor de la tarifa, ha sido la cuestión centralmente considerada al momento de renegociar. Podría decirse, incluso, que fue el criterio exclusivo definido por el Estado. A fin de mantener estable la misma (o con la menor variación posible) se compensó en forma sistemática a los concesionarios.
- El lugar secundario que ocupó la necesidad de recaudar recursos para financiar obras de mantenimiento en los caminos no concesionados, un argumento central al momento realizar las licitaciones.
- Las empresas tendieron a plantear la extensión del plazo de concesión. Tal como señala Azpiazu (2002), la tendencia a incrementar los plazos de concesión no hace más que tender a incrementar los flujos de rentabilidad futura y crear barreras adicionales de ingreso al mercado.
- La tendencia a priorizar los intereses de los empresarios. Argumentando la necesidad de sostener sus inversiones en el sector y a fin de garantizar la seguridad jurídica, las decisiones estatales favorecieron la alta rentabilidad empresarial.
- El rol marginal que cumplió en las renegociaciones el OCCOVI. El mismo no ha sido el articulador de ninguno de los tres procesos de renegociación, quedando incluso fuera de la mesa de toma de decisión. En este sentido, observamos que el Estado ha sido representado en tales renegociaciones a través de instituciones, fundamentalmente políticas (ver, por ejemplo, el rol del Ministerio de Economía- con los distintos nombres con los cuales se lo ha denominado- y la Secretaría de Obras Públicas y Concesiones –idem anterior-). La alta exposición a la situación política (por encontrarse la

decisión última en un funcionario político del Poder Ejecutivo) puede traer ciertos inconvenientes asociados con la potencial captura²³⁵.

- La poca presencia del Congreso de la Nación y de los gobiernos provinciales. Tal como hemos visto, en Diputados la cuestión de los concesionarios viales tuvo mayor relevancia que en el Senado. Sin embargo, el Congreso no han participado activamente delineando ni aprobando las actas de acuerdo. Se creó una Comisión Especial que ha realizado críticos informes sobre el estado de las rutas y los incumplimientos empresarios. Entretanto, los gobiernos provinciales sólo han tenido períodos muy breves de activación en torno a esta cuestión.
- Los mecanismos de accountability horizontal tampoco resultaron efectivos. A lo largo de la primera concesión, se han presentado algunos informes con conclusiones muy críticas sobre el proceso de concesión, las características del control ejercido sobre los concesionarios, las tarifas y sus renegociaciones. No obstante, dichos informes resultaron de controles *ex post*, en muchos casos, resultado de estudios realizados a destiempo, que no sirvieron para revertir las acciones gubernamentales.
- El período estuvo enmarcado por las críticas de los productores, transportistas y otras asociaciones. Sin embargo, la cuestión no ha adquirido, salvo en los hitos señalados a lo largo del relato del período, relevancia pública notoria. El conflicto tendió a expresarse en algunos sectores en particular pero no se hizo masivo.

En síntesis, describimos un período signado por la alta incertidumbre y la ausencia de claridad en las reglas de juego para algunos jugadores. Las constantes modificaciones en las regulaciones terminaron favoreciendo siempre al mismo

²³⁵ Cadia señala en un informe presentado a los medios a principios de 1998 que el órgano de control "no supervisa el tema de las tarifas, se maneja directamente el tema desde el Ministerio de Economía de la Nación y que la participación de los usuarios es inexistente (Diario La Nación, 30-01-1998).

sector: los concesionarios, quienes tenían la “certidumbre” de ser compensados frente a cualquier modificación de las condiciones iniciales. La inseguridad jurídica fue, en realidad, funcional a los intereses empresarios.

El nuevo escenario: la relicitación de los corredores viales

En abril de 2003 se realizaron las elecciones presidenciales que determinarían al sucesor de Duhalde. La alta fragmentación del escenario electoral tiñó de incertidumbre todo el proceso de sucesión desde el momento de la caída de De la Rúa. Los conflictos al interior del Partido Justicialista hicieron “imposible” la definición de una candidatura unificada, por lo tanto, participaron de la contienda²³⁶ tres candidatos justicialistas con altas chances de pasar a la segunda vuelta: Menem, Kirchner y Rodríguez Saa. La UCR presentaría un candidato sin ninguna chance de disputar la presidencia pero dos ex-radicales, que habían creados sus propios partidos, entrarían en la disputa por la segunda vuelta. Ellos son Elisa Carrió (ARI) y Ricardo López Murphy (Recrear). Por primera vez desde que se creó el sistema de doble ningún candidato logró sumar más del 45% de los votos o 40% de los votos y una diferencia de más de 10% del segundo candidato más votado. Por lo tanto, debía realizarse una segunda vuelta entre el ex-presidente Carlos Menem y otro Justicialista, el por entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner²³⁷. Si bien, Menem había ganado la primera vuelta, sólo obtuvo un 28%, de forma que se retiró de la contienda electoral y no se realizó la segunda vuelta. La suspensión de la segunda vuelta electoral permitió la designación de Kirchner como presidente, quien asumió el gobierno -en mayo de 2003- con el más bajo caudal de votos (22,2%) desde la instauración de la democracia veinte años antes. El bajo caudal de votos y la estrecha vinculación

²³⁶ Para la cual se acordó modificar la legislación electoral y establecer un sistema denominado como de “neolemas” que permitió la candidatura de más de un representante por partido. A diferencia de la Ley de Lemas, en este caso, no se sumaban los votos de todos los candidatos del mismo partido para definir el triunfador. Los dos candidatos más votados (en términos individuales) serían los que pasaban a la segunda vuelta electoral.

²³⁷ El 60% de los votos que sumaban entre los tres candidatos justicialistas mostrarían el predominio del partido, aún en un escenario de fuerte cuestionamiento de la legitimidad de los partidos y el sistema de representación.

entre el éxito electoral y el apoyo de Duhalde, parecían signar una presidencia débil y de baja legitimidad. No obstante, una vez en el gobierno Kirchner logró revertir su debilidad inicial a través de un liderazgo activista y una suma de medidas de gran impacto, lo que produjo una acelerada mejora de su imagen positiva²³⁸. Entre estas medidas, se inicia una segunda etapa del proceso de renegociación contractual, la cual estuvo fuertemente marcada por el ritmo de la negociación con los organismos internacionales de crédito y los acreedores privados. La situación de las concesiones viales, tuvo una alta relevancia en los primeros meses de la nueva gestión pues los contratos vencían al finalizar el año 2003²³⁹.

El 31 de octubre del año 2003 vencieron los contratos con los concesionarios viales y el 1 de noviembre del mismo año entraron en vigencia nuevos contratos relicitados²⁴⁰. Los encargados del diseño de los pliegos fueron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Secretario de Obras Públicas y, además, se conformaron comisiones en las que participan técnicos del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). Nuevamente, se recurría al sistema de peaje, pues el Ejecutivo consideraba que era la mejor alternativa para evitar el alto componente de subsidios. No obstante, el Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial²⁴¹ se presentaba opuesto al sistema porque mantenía el peaje como medio para el financiamiento vial, ya que para éstos, el nuevo sistema "sería una nueva exacción ilegítima a los usuarios de las rutas" (declaraciones de Ricardo Lasca, realizadas en el diario La Nación, 30-7-03). También técnicos de Vialidad Nacional consideraban que la propuesta del Ministerio de Planificación Federal no era la más acertada y consideraban que era necesario un impasse en el cual estudiar las alternativas para el mantenimiento de las rutas nacionales. Por

²³⁸ Mora y Araujo, señalaba que en diciembre de 2004 el presidente contaba con una imagen positiva de 77%.

²³⁹ No obstante, en este sector la presión de los organismos internacionales no resultó relevante pues, como se señaló al momento de describir el proceso de licitaciones, los concesionarios eran empresarios nacionales.

²⁴⁰ Tal como se señaló anteriormente, la nueva concesión se realizó apenas inaugurado el gobierno de Néstor Kirchner.

²⁴¹ Conformación identificada en la nota 170

su parte, algunas voces en el Congreso también se expresaron, aunque no en forma sistemática, como opuestas al nuevo sistema. Alberto Natale, diputado demócrata progresista señalaba que "[v]olviendo al Estado la potestad de determinar cómo se usan los fondos corremos el riesgo de que si el Estado se desfinancia quede en una nebulosa la ejecución de obras. Creo que es un riesgo alto, importante, el que vamos a correr" (declaraciones realizadas en el Diario La Nación, 19-10-2003).

En un principio, se especuló con que se licitaría sólo la red vial que había sido concesionada en 1990 pero que, a diferencia de lo pautado por la concesión realizada en ese período, en este caso se tomarían en cuenta las particularidades y realidades diferentes de cada camino y a raíz del nivel de tránsito que tenían y las proyecciones de crecimiento las concesiones podrían caducar en años diferentes. Cuando fue lanzado el llamado a licitación de los 7.954 km de rutas nacionales, el Secretario de Obras Públicas, José López, señaló que se había diseñado un sistema pensado como seis unidades de negocio (corredores viales) los cuales tendrían un volumen de actividad de \$ 20 millones al año, para, de esa forma, convocar a las empresas medianas. Por su parte, el Ministro de Planificación Federal indicaba que los actuales concesionarios no podrían participar de la licitación "si antes no resolvían sus contratos vigentes a entera satisfacción del Estado"²⁴². Al momento de analizar quiénes resultaron beneficiados con la licitación, se verá que ambas enunciaciones no resultaron más que cuestiones meramente formales y no determinaría finalmente quienes resultaron adjudicatarios.

No había demasiado tiempo para la realización de la licitación, por lo que en agosto se aprobó la resolución (Res. MPFIyS 60/03) que contenía el Pliego de Bases y Condiciones Generales y realizaba el llamado con carácter de muy

²⁴² Diario La Nación, 30-7-95. El Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, se mostraba más cauto que el Ministro de Infraestructura y planteaba respecto a la descalificación de los concesionarios de las rutas nacionales del período 1990-2003 "No lo sé, porque no conozco quiénes se van a presentar" (Diario La Nación, 14-10-03).

urgente de toda tramitación en cualquier etapa del proceso licitatorio convocado²⁴³ y se otorgó una semana para la compra de los pliegos, tiempo en el que el gobierno realizó las presentaciones del sistema. El 14 de octubre una nueva resolución del Ministerio de Planificación (Res. MPFIPyS 154/03) modificaba el proceso para la elección del oferente seleccionado y el mecanismo para la aprobación del texto preliminar del contrato de concesión, del pliego de condiciones particulares y de los pliegos técnicos particulares. Con el argumento de ampliar la base de participación y transparencia del proceso, se habilitó hasta el 2 de octubre, un "data room", una base de datos abierta a todo público interesado en conocer quiénes son los que quieren participar de la licitación y que permitía, al menos formalmente, participar en el proceso de definición del contrato. Un día después se aprobó el listado de postulantes calificados en condición de ofertar y, dos semanas más tarde, se abrieron las ofertas de los corredores calificados, para finalmente preadjudicar los 6 corredores viales definidos el 21 de octubre (Res. MPFIPyS 173/03). Los oferentes seleccionados y preadjudicados debían hacerse responsables del mantenimiento y conservación de las rutas nacionales 10 días después de dicha preadjudicación, ya que vencían los contratos de las concesiones de 1990²⁴⁴.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fue definido como autoridad de aplicación, por lo que sería el responsable de aprobar los pliegos de condiciones generales y particulares y demás documentación para la realización de la licitación, así como organizar la Comisión de Concesiones, responsables de conducir el proceso licitatorio, asesorar a la Autoridad de

²⁴³ Se había planteado que la Resolución estaría lista el 1 de agosto pero recién fue firmada 19 días después. La celeridad del llamado, fue expuesta como una de las causas por las cuales se generaron asimetrías de información entre las constructoras pues muchas de ellas no recibieron información sobre la disponibilidad de los pliegos.

²⁴⁴ Entre los decretos que regularon el procedimiento deben mencionarse: a) Decreto 425/03, a través del cual se definieron los corredores viales y al Ministerio de Planificación como autoridad de aplicación; b) Decreto 148/03 que plantea el texto definitivo del Pliego; c) Decreto 148/03 que presenta el listado de postulantes en condiciones de ofertar y los no calificados.

Aplicación, realizar todas las aclaraciones que se solicitaran y evaluar las ofertas²⁴⁵.

En la convocatoria se indicaba que ningún postulante podía ser adjudicatario de más de un corredor, salvo cuando en algún corredor se diera el caso de una oferta única donde no se tendría en cuenta la participación del mismo oferente en los restantes corredores. Se realizaron 82 postulaciones de firma, pero sólo 33 preclasificaron. Para los corredores 1, 2, 3 y 4 quedaron habilitados 22 postulantes, mientras que para los corredores 5 y 6, los postulantes habilitados fueron 21. Finalmente, sólo 12 consorcios terminaron presentando ofertas (AGN, 2006.b).

Cuadro 13: Concesiones viales realizadas en octubre de 2003 (Decr. 1007/03)²⁴⁶.

²⁴⁵ La Comisión era presidida por Claudio Uberti, Director Ejecutivo del OCCOVI; Julio Ortiz Andino, Subdirector de la DNV, Gustavo Genuino, de la DNV y estaba conformada por cinco vocales, uno en representación del OCCOVI, otro del Ministerio de Economía y de la Producción, otro de Defensa del Consumidor y, finalmente, un representante de la Subsecretaría de Obras Públicas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

²⁴⁶ Para el Corredor 1 se había previsto la modalidad subvencionada pero el adjudicatario ofreció el pago de canon (AGN, 2006:b)

CV	Rutas	Longitud	Modalidad	Canón	Subsidio	Concesionaria	Composición accionaria	
							empresa	%
1	3, 205, 226, 252	1280,17	Onerosa	4,20%	-	Rutas del Sur S.A	EQUIMAC SA	50
							COARCO SA	50
2	5, 7	1.265,68	Onerosa	15,01%	-	Autovía del Oeste SA	HOMAC SA	99,9
							Fabio Clebañer	
3	9, AU Ros, A-012,11, A-009,19, 188	1.500,133	Onerosa	32,11%	-	VIAL 3 SA	DECAVIAL SA	50
							VIALCO SA	50
4	8, 33, 36, 38, 193, A- 005	1.219,39	Onerosa	7,77%	-	Caminos de America SA	Corporación AMERICANA	86,9
							HELPORT SA	13
							PODESTÁ Construcciones	0,1
5	9, 34	1.514,13	Onerosa	21,00%	-	Vial Cinco SA	COVICO CONCES. VIAL SA	42,25
							COPRESA SA	11,95
							ESTRUCTURA SACICIF	11,45
							GLIKSTEIN Y CIA SACIAM	11,45
							ICF SA	11,45
							NOROESTE CONSTRUCCIONES SA	11,45
6	11, 12, 16	1.150,24	Subvencionada	-	33,21%	Empresa concesionaria vial SA	SUPERCEMENTO SA	60
							DRAGADOS Y OBRAS PORTUARIAS SA	40

Fuente: Elaboración propia en base a información del OCCOVI

Si bien, como se indicó anteriormente durante el transcurso del proceso licitatorio, desde el gobierno se planteaba que no se permitiría la presentación de aquellos concesionarios que habían incumplido con sus obligaciones tales concesionarios han participado del proceso licitatorio e, incluso, han obtenido concesiones. El Bloque del ARI²⁴⁷ presentó un informe solicitando que no se adjudiquen las concesiones a quienes incumplieron con el Estado. En este sentido, cuestionaban la relicitación a COVICO del CV 5 (concesionario del CV 6 de la anterior licitación); COARCO y EQUIMAC del CV 1 (ambos eran los únicos integrantes del concesionario CAMINOS DEL ABRA SA, CV 16, de la licitación anterior) y SUPERCEMENTO y DRAGADOS y OBRAS del CV 6 (ambos formaban parte de los grupos empresarios de la concesionarias COVICENTRO, COVINORTE,

²⁴⁷ Partido creado por la ex-radical Elisa Carrió que, luego de liderar –en algunos sondeos– la intención de votos resultaría, con un 14,1% de los sufragio, la cuarta candidata más votada en las elecciones presidenciales de 2003 (0,4% menos que otro ex-radical, Ricardo López Murphy).

CONCANOR Y VIRGEN DE ITATI -CV 10, 11, 12 y 13). También se realizaron algunas presentaciones, al respecto, de particulares en la justicia. Por su parte, la AGN, en un informe de auditoria presentado en 2006 sobre la Concesión de los Corredores Viales licitados bajo el Decr. 425/03, indica que, respecto de la elegibilidad expresa de estos concesionarios, se contó con información de la UNIREN, que indicaba que eran grupos acreedores del Estado por el proceso de concesiones anterior, y que “reflejan un grado de cumplimiento aceptable de sus obligaciones *teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrollaron los años 12 y 13 de las respectivas concesiones*” (Expresión realizada por el Representante Alterno de la UNIREN del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, presentada en el expte. de licitación, fj. 6400²⁴⁸).

Algunas particularidades indicadas en el proceso licitatorio anterior volverían a repetirse:

- la apertura de los sobres se realizó en forma simultánea y las proyecciones no fueron analizadas al momento de la preadjudicación.
- la selección del concesionario no se sustentó en el criterio de mejor oferta, sino que se limitó a verificar aspectos formales y asignar, nuevamente, en función del precio.
- se modificaron las condiciones ofertadas, cuando ya había sido adjudicado el tramo (AGN, 2006.b). En este caso, no se realizaron renegociaciones en los contratos originales, como sí se produjeron en las primeras licitaciones, pero la AGN identificó que al momento de realizar el análisis y validación de las propuestas (estando ya vigentes los contratos) se detectaron errores e inconsistencias por lo que se solicitó a los concesionarios que realizarán las rectificaciones necesarias²⁴⁹. Dado que la selección de las ofertas se realizó

²⁴⁸ Citado en el informe de la AGN (2006.b). Subrayado propio.

²⁴⁹ En una nota dirigida a la AGN, el OCCOVI indica que “a instancias de este organismo [OCCOVI], las concesionarias procedieron a efectuar las correcciones pertinentes rectificando así

fundamentalmente en función de los aspectos económicos de la propuesta esta modificación tiene un impacto aún mayor.

Así, el Informe de la AGN reseña la realización de modificaciones en el CV 6 (de tipo subvencionado) que la corrección de un error de cálculo en los impuestos, la convertía en la peor de cuatro ofertas. Así, se modificó el monto de la subvención para mantener el porcentual de la propuesta. Respecto del CV 5, en el cual entre otras modificaciones, se adicionó una obra por el valor de \$1.046.372. Finalmente, en el CV 3 transcurridos cuatro meses de la adjudicación y firma del contrato se incorporó un tramo de 23,49km y se aprobó un “Nuevo Plan Económico Financiero”.

Tal como concluye la AGN (2006.b) en su informe, “el diseño de la normativa licitatoria posibilitó modificaciones a los Pliegos y al Texto del Contrato durante el desarrollo del proceso licitatorio”.

Además, el informe de la AGN detectó que el proceso de licitación no se condice con el principio de concurrencia e igualdad, ya que posibilitó modificaciones en los Pliegos y el texto del contrato durante el desarrollo del proceso de licitación. Asimismo, indica que no se evaluó el cumplimiento del requisito de Elegibilidad de todos los oferentes²⁵⁰

La nueva concesión se caracterizó porque:

- Tal como podemos observar en el cuadro 13, los 17 corredores viales cuyas concesiones finalizaron se reagruparon en 6, con el objetivo de establecer subsidios cruzados entre rutas y entre corredores.

los Planes Económico Financieros que luego fueron verificados de conformidad”. (AGN, 2006.b: 35)

²⁵⁰ Se limitó a realizar un requerimiento al Director Alterno del Ministerio de Planificación en UNIREN respecto de algunas firmas (concesionarios de redes viales en vigencia) pero no se solicitó información de otras que participaban de consorcios de otros servicios públicos.

- El plazo de concesión se estableció en 5 años, a diferencia de la concesión anterior que, en principio, fue establecida por 12 años, luego prorrogada por un año más (un total de 13 años) y que, en el caso del corredor 18, se extendió por otros 15 años, ascendiendo a un total de 28 años.
- Los concesionarios podrían ser empresas conjuntas o individuales, pero las acciones no podrían transferirlas a terceros ni entre los mismos hasta el cuarto año de concesión.
- Los ingresos podían provenir de: a) las tarifas cobradas; b) los ingresos por la explotación de las áreas de servicio; c) en el caso del CV 6 por las subvenciones. Todos los ingresos debían depositarse dentro de las 48 hs hábiles en la Caja Única del sistema de concesiones²⁵¹. Los fondos depositados se transferirían dentro de los primeros 15 días hábiles del mes calendario siguiente -luego de que se deduzcan los intereses resarcitorios no pagados por la concesionaria, los montos de las multas aplicadas, el monto de canon fijado, el importe de las garantías, los intereses resarcitorios que pudieran generarse por causas imputables a la concesionaria- a la cuenta del concesionario.
- En cuanto a las tarifas, no se preveían incrementos. Entretanto, se fijó que la indexación se realice sobre la base de aumentos en los costos de los insumos. Dicha indexación podría ser solicitada por el concesionario o el órgano de control a la autoridad de aplicación cuando se produzca una variación, en más o en menos, del 5% del parámetro de revisión compuesto por el Índice del Costo de la Construcción Gran Buenos Aires Nivel General y el Índice de Salarios, ambos según la medición del INDEC. Se establecía que, frente a tales modificaciones en los indicadores, debía verificarse, como condición, que el concesionario haya cumplido con las obligaciones contractuales, una vez verificado esto la autoridad de aplicación debería

²⁵¹ El sistema de Caja Única dio lugar a la integración de un fondo fiduciario, a quien las concesionarias ceden sus derechos de cobro de peaje y demás ingresos de la concesión.

convocar a una consulta pública para realizar el ajuste de tarifas. El ajuste tomaría en consideración los gastos operativos e inversiones.

- El sistema de distribución de los fondos entre los concesionarios, establecía que lo recaudado en las cabinas de peaje vaya a un Fondo Fiduciario (SISVIAL), cuya administración recaiga en la Secretaría de Hacienda, responsable a fin de cada mes de repartir el dinero entre las empresas. El nuevo sistema establecía que el Estado es quien debía descontar, del Fondo Fiduciario, el canon (en los corredores 1 a 5) y pagar, con esos fondos, los subsidios (corredor 6). Según se estableció, el Fondo, a su vez, se utilizaría para financiar obras de inversión licitadas por separado y podría percibir aportes de organismos multilaterales de crédito²⁵².
- En el caso de los corredores onerosos, el Estado estableció un canon mínimo como base y adjudicó en función del oferente que cotice el canon más alto. En tanto, la selección del concesionario para el corredor 6 se realizó con una base máxima de subsidio, en función del oferente que proponga el mínimo subsidio.
- La ejecución de las obras, la conservación, el mantenimiento, la explotación y la prestación de los servicios se ejecutarían por cuenta y riesgo de la concesionaria. No obstante, el Estado se reservaba el derecho de incorporar nuevos tramos al corredor (decreto 489/95). Así, podría realizar obras de cualquier naturaleza dentro de la zona de camino del corredor concesionado. Para la realización de estas obras mejorativas, el Estado debería licitar el tramo. La concesionaria podría participar de dicha licitación. En definitiva, se establecieron dos tipos de licitaciones: 1) las de mantenimiento, que fueron las realizadas en octubre de 2003 y 2) las de pavimentación y obra, las cuales se estimaban en un promedio de 30 por año.

²⁵² Según señalan los especialistas, no se explicita cómo se compensaría el mecanismo de no alcanzar la recaudación por peajes y canon para financiar las obras de expansión y el ahorro esperado.

- Los nuevos contratos fijaron que la pavimentación y las obras de mejoras y ampliación de las redes serían responsabilidad exclusiva del Estado, que debería encargarse de licitar, financiar y supervisar las obras. Por su parte, los empresarios privados deberían responder por el mantenimiento, conservación y prestación de los servicios al usuario de ruta y podían obtener ingresos también por medio de la explotación de áreas de servicios (v.g. estaciones de servicio, moteles, centros comerciales, confiterías, restaurantes y esparcimiento)²⁵³.
- Se definía a la concesionaria como responsable de la seguridad y transitabilidad, así como del mantenimiento del inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles que conformaban la concesión.
- Se establecía un sistema de sanciones por incumplimiento, en función de unidades de penalización (cada una equivalente a \$3). Algunas de las causas de sanción: a) los incumplimientos relativos a las obras de forestación previstas; b) la demora, de más de cuatro días, del inicio de las obras; c) la demora, de más de cuatro días para la finalización de las obras; d) los incumplimientos en las condiciones y especificaciones del pliego técnico particular.

Nuevamente, la fragmentación caracterizaba al marco legal. Así, se establecía que las reglas de juego del sector estarían enmarcadas por la ley 17.520 con las modificatorias de las leyes 23.696 (de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa), la ley 25.561 (de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario), el decreto 1994/93 (a través del cual se aprueba el reglamento

²⁵³ Por este nuevo contrato, las empresas sólo se ocuparían de la conservación y el mantenimiento de las trazas, mientras el Estado se responsabilizaría por el manejo del dinero para la ejecución de las obras. Uberti, Director Ejecutivo del OCCOVI, señala que el sistema se diseñó para que los operadores de los corredores viales realicen exclusivamente el servicio al usuario, pequeñas obras de mejoras y operación de los corredores, mientras que "las grandes obras las organiza, administra y licita el Estado en función de su necesidad". Nota realizada al Director Ejecutivo del OCCOVI, Claudio Uberti

<http://www.prensaoccovi.com.ar/detalle.php?articulo=RENEGOCIAMOS%20LOS%20CONTRATOS%20Y%20AHORA,%20ADEMÁS%20DE%20CONTROLAR,%20HACEMOS%20OBRAS&tipo=2&documento=10&sistema=prensa>

administrativo regulatorio de las prestaciones, la fiscalización y control y protección al usuario y los bienes del Estado de los corredores viales), el decreto 87/01 (de creación del OCCOVI), decreto 1023/01 (referido al régimen de contrataciones) y el decreto 425/03 (por el cual se establece la licitación de los corredores viales). Sin embargo, a diferencia de la licitación anterior, en este caso se especificarían las normas y el orden de prevalencia en caso de que se presentaran contradicciones normativas.

El Fondo Fiduciario

El decreto 1006/03, modificatorio del decreto 976/01²⁵⁴, establece el destino de los ingresos de las concesionarias a un Fondo Fiduciario, administrado por el Banco Nación. Los fondos fiduciarios fueron introducidos en Argentina hacia el año 1995 con el fin de constituir fondos "separados" de los del Tesoro²⁵⁵. El decreto de 2003 establece, asimismo, que los bienes de este fideicomiso tendrían como beneficiarios exclusivos y excluyentes a las empresas concesionarias de los corredores viales, el OCCOVI y los adjudicatarios de las contrataciones de obras adicionales, construcciones, trabajos o servicios de industria que se efectúen en los corredores de la Red Vial Nacional o vinculados a ellos. Fijándose que el Estado no podía disponer de tales bienes para atender gastos propios, o de sus empleados dependientes, así como tampoco podía crear un organismo, consejo, comité directivo o ente con facultades decisorias o de control sobre el fiduciario. Por ello, el mecanismo establecido en 2001 indicaba que los bienes que componen el Fideicomiso, se transfieran al Banco Nación y que no se computen dichos bienes para el cálculo de los recursos del Presupuesto Nacional.

²⁵⁴ El mencionado decreto fue aprobado durante el gobierno de De la Rúa y establecía la tasa del gasoil y la constitución de un Fideicomiso, en principio, con el fin de atender el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales (del período '90-'03), responder a las distintas compensaciones planteadas por el decreto 92/01 y a toda modificatoria del sistema de desarrollo vial. La reducción de tarigas de peaje, los distintos tipos de compensación, otros destinos establecidos por el PEN, los importes para redistribución de ingresos de las concesionarias viales, los recursos que correspondan la OCCOVI.

²⁵⁵ No obstante, entre junio de 2001 y octubre de 2003 \$ 100 millones de los fondos del SISVIAL fueron apropiados por el Tesoro Nacional (Leguizamón, 2003).

En su creación, en 2001, se estableció que el Fondo tendría una duración de 30 años. Los recursos de dicho fondo estaba conformado por los montos provenientes de la tasa del Gasoil y los montos provenientes de las tasas viales; lo producido por las operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos; así como también por los recursos que, en su caso, le asignen al Estado Nacional y/o las Provincias. Se estableció como el destinatario de los fondos del fideicomiso al OCCOVI, a fin de que este reciba los aportes de las concesionarias en concepto de aportes, multas o redondeo de la tarifa de peaje, aunque se indicó al Ministro de Planificación (o quien este designe) como el responsable de realizar las modificaciones pertinentes en el contrato²⁵⁶.

El Sistema Vial Integrado (SISVIAL) conforma el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) y es coordinado por la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN). El SISVIAL representa el 60% del fondo del Sistema de Transporte y sus recursos eran principalmente aplicados, hasta octubre de 2003, para el pago de los subsidios a los concesionarios de corredores viales (Decr. 92/01), el pago de obras viales del Puente Rosario- Victoria y concesiones viales provinciales. Con el nuevo sistema de concesiones, el SISVIAL tiene fondos adicionales para realizar obras, las que también pueden financiarse a través del saldo acumulado de la Caja Única de las Concesiones Viales (Leguizamón, 2003). Al momento de fijar el nuevo sistema de concesión se estableció que el fondo se utilizaría para la reactivación de obras viales suspendidas por falta de licitación, para la financiación de obras de rehabilitación de calzadas en los corredores viales concesionados²⁵⁷ y la co-financiación de Contratos de Reconstrucción y Mantenimiento (CReMa) en la Red Vial Nacional bajo la jurisdicción de la DNV (alrededor de 12.000 km) y de proyectos COT (Construcción, Operación y Transferencia).

²⁵⁶ El organismo regulador era además el indicado como el responsable de realizar las liquidaciones y elaborar los procedimientos de cálculo y liquidación relacionados con la redistribución de los ingresos que se vinculen a las concesiones indicadas, con las deducciones que pudieran corresponder.

²⁵⁷ Por ese entonces, se estimaba que del total de 7.951 km concesionados 4.704 Km, es decir, el 59% de la red requería intervenciones por un monto estimado de \$ 240 millones en 2004 y por \$ 440 millones adicionales entre 2005 y 2007 (Leguizamón, 2003).

Cuadro 14: Recaudación por peaje en cabina, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 1	Año 2	
		Nov. '03- Oct. '04	Nov. '04- Oct. '05	Tasa de variación respecto al Año 1
		Recaudación	Recaudación	
1	Rutas al Sur S.A.	24.511.432,51	26.881.299,72	9,7%
2	Autovía Oeste S.A.	24.447.367,36	26.050.656,96	6,6%
3	Vial 3 S.A.	42.505.306,17	47.851.311,17	12,6%
4	Caminos de América S.A.	24.892.977,34	27.584.408,55	10,8%
5	Vial Cinco S.A.	27.221.848,28	28.167.192,23	3,5%
6	Empresa Concesionaria Vial	16.587.489,62	18.412.383,90	11,0%
TOTAL (1)		160.166.421,28	174.947.252,53	9,2%

CV	Concesionario	Año 1	Año 2	
		Nov. '03- Oct. '04	Nov. '04- Oct. '05	Tasa de variación respecto al Año 1
		Recaudación	Recaudación	
18	Caminos del Río Uruguay S.A.	28.538.914,80	31.172.466,29	9,2%
29	Caminos del Valle S.A.	6.256.406,88	6.871.378,77	9,8%
TOTAL (2)		34.795.321,68	38.043.845,06	9,3%
TOTAL GENERAL (1+2)		194.961.742,96	212.991.097,59	9,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del OCCOVI

Para el tercer año de concesión (Noviembre de 2005 a Octubre de 2006) no se cuenta con datos desagregados por corredor. Sin embargo, la cifra total correspondiente a la recaudación de los 6 corredores viales era de \$ 158.755.102,79, es decir, un 1 % menos que el año base (año 1, noviembre '03-octubre). En tanto, los corredores viales concesionados durante el período anterior tuvieron una variación levemente mayor ya que la recaudación por peaje se redujo en un 4% alcanzando los \$ 33.558.598,20.

Continuidades y discontinuidades de dos modelos de concesión/ regulación

En los dos últimos capítulos se han caracterizado dos modelos de concesión/regulación de redes viales diferentes²⁵⁸. El primer modelo, cuyas características iniciales se definieron en 1989 y que, tal como pudo observarse a lo largo de su caracterización, ha sufrido innumerables variaciones y el segundo modelo, instaurado una vez finalizado el contrato de todos los corredores viales concesionados (a excepción del corredor vial 18, por una renegociación diferencial y el corredor 29 licitado en forma posterior a los restantes), en un contexto macroeconómico diferente y con una experiencia de más de una decena de años.

La inexistencia de renegociaciones y la ausencia de subvenciones (sólo existente en el caso del corredor vial 6) parecen delinear que el modelo de concesiones viales otorgadas en 2003 fue más efectivo en su defensa del interés público. No obstante, ambos modelos se caracterizan por su opacidad. El primer modelo de concesiones viales responde al tipo IV- "Des-control" que se describe en el capítulo referido al marco teórico, pues los controles se realizan en forma discontinuada y casi exclusivamente sustentada en información brindada por los concesionarios²⁵⁹. En el segundo modelo, la regulación que se ejerce parece quedar exclusivamente asociada al recorte de funciones a los concesionarios. De esa forma, se evitan algunos problemas vinculados con el modelo anterior y las excesivas ganancias de los concesionarios frente a rutas en mal estado, obras no realizadas, subsidios estatales y una tarifa en constante revisión. Sin embargo, persisten otros problemas, fundamentalmente, aquellos asociados con la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos que, nuevamente, benefician a los empresarios de la construcción aunque no por la operación de las rutas sino por las características que adoptan las licitaciones de las obras públicas.

²⁵⁸ Sobre los que se profundizará en el próximo capítulo.

²⁵⁹ Inclusive dado que es poco confiable, como se analizará a continuación, el sistema para el registro de quejas y reclamos tampoco dicha información pareciera servir como insumo para el control.

Respecto al rol del organismo regulador, es evidente que el modelo instaurado en el 2003 dio mayor participación al mismo. Sin embargo, esto no ocurrió en función de reforzar sus aspectos regulatorios, sino por el incremento a partir de un liderazgo en particular, de las características operativas de prestación de un servicio de mantenimiento y realización de obras.

Finalmente, es interesante destacar en la comparación de los dos modelos de concesión/ regulación de las concesiones viales que, aún cuando el segundo modelo surge en una etapa fuertemente crítica del modelo de concesión y regulación implementado en la década del '90 no impuso una revisión de los impactos del proceso precedente. Tal como se desprende de lo expuesto en secciones anteriores de este capítulo, al momento de definir las características de la nueva licitación de rutas nacionales se planteó la necesidad de realizar una revisión de los resultados previos e, incluso, algunos funcionarios señalaban que las empresas con un mal desempeño no podrían participar de las nuevas licitaciones. Esto no ocurrió, ya que nuevamente la "urgencia" aparecía enmarcando el proceso de licitaciones. Así, el nuevo modelo se impuso como una especie de "borrón y cuenta nueva"²⁶⁰. Aparentemente, un nuevo juego comenzaba. Sin embargo, aún cuando algunas reglas pudieron cambiar, las cartas y los jugadores seguían siendo los mismos. Incluso, si bien muchas empresas que conformaban los consorcios en el período 1990-2003 no formaron parte de los grupos concesionarios, a partir de 2003 se mantenían en el juego, ya que participaron de las licitaciones de obras.

²⁶⁰ Agradezco a Martín Schorr la referencia a esta cuestión.

CAPÍTULO 7

LA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA

La concesión de redes viales requiere de un desarrollo de la institucionalidad que exprese los criterios últimos que la sociedad impone en sus procesos democráticos. Por ello, si bien el programa de concesiones puede llegar a aliviar las restricciones presupuestarias para la realización de obras públicas, no puede constituirse como un fin en sí mismo, sino que debe estar orientado a maximizar los beneficios sociales. Por tal motivo, la presencia estatal adquiere un rol central, tanto en la etapa previa a la adjudicación, recreando condiciones de competencia, como en la formulación de un marco regulatorio y en la etapa de concesión y operación de las obras, fiscalizando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos (Cordero Vargas, 1999).

Las instituciones buscan reducir la incertidumbre de la interacción, de forma que el diseño institucional debe generar incentivos para que los actores, con intereses disímiles, respeten dichas reglas.

El presente capítulo se concentra en analizar las capacidades institucionales del Estado para la regulación y control de concesiones viales. Para ello, se estudia la red de instituciones que actúan regulando el sector, haciendo hincapié en las características institucionales del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). Se abordan, entonces, cuestiones tales como la capacidad real para desempeñar las funciones asignadas, la autonomía institucional, las posibilidades de incidir en el proceso de tomas de decisiones regulatorias, capacidades administrativas y niveles de transparencia y accountability.

La intención es observar también de qué manera las características de los contratos y la forma que adopta el proceso licitador limita el rol estatal mientras dura la concesión. Para ello, se analiza, entre otros, a las agencias responsables de fiscalizar las concesiones viales. La referencia plural se debe a dos motivos:

- A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los sectores concesionados, en el caso de la red vial no hubo una única agencia reguladora a lo largo de todo el período. Como se verá a continuación, la ausencia de un marco regulatorio y la inestabilidad de las reglas de juego (analizadas en el capítulo anterior), repercutieron en la cristalización de la agencia responsable de ejercer el control, lo que actuó profundizando los efectos de la inestabilidad. Así, al momento de realizarse la primera concesión no existía ningún organismo responsable de la regulación y sólo se asignaron algunas funciones técnicas de control a la DNV. Luego, en el marco de ésta, se creó el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCV) para, finalmente, crear el Organismo de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI).
- Si bien la primera parte de este capítulo concentrará su atención en la agencia responsable de ejercer la regulación sobre la red concesionada (con distinta denominación y características a lo largo de todo el período estudiado), se considera que no es la única institución que conforma el entramado de accountability horizontal sobre el sector. En tal sentido, se retoma el rol de instituciones como la Auditoría General de la Nación (AGN), el Defensor del Pueblo de la Nación, la Oficina Anticorrupción, la Unidad de Renegociaciones (UNIREN) y, en virtud de su participación en el sector, a la Secretaría de Obras Públicas.

El análisis organizacional de la agencia reguladora se vuelve relevante, en virtud de considerar si, frente a las imprecisiones y falencias de la normativa regulatoria, es posible, mediante la implementación de técnicas y tecnologías, tanto administrativas como de gestión, resolver algunas de las cuestiones problemáticas que surgen de diseños (como el del sector analizado) creados en momentos de crisis.

La autonomía en el diseño de las instituciones de regulación y control

A continuación, se presenta un cuadro (16) donde se plantean los distintos criterios que definen el grado de autonomía del diseño institucional de un organismo regulador²⁶¹ y que serán retomados posteriormente en el análisis de la institucionalidad regulatoria del sector. En cada uno de los criterios se establecieron las características que tendría un diseño tendiente a incrementar el nivel de autonomía y transparencia de la agencia reguladora.

Si para cada uno de los criterios indicados en el cuadro 16 se otorgara 1 punto a los diseños que resguardan un mayor nivel de autonomía, un 0 para los organismos cuyas características coinciden con las que se definen como de un menor nivel de autonomía y un 0,5 para los que tienen algún nivel intermedio, un diseño de alta autonomía arrojaría una evaluación igual a 10 puntos. Sin embargo, la evaluación del diseño del OCCOVI arroja un resultado que apenas alcanza un punto debido a que la baja autonomía que no pudo ser revertida en la práctica institucional, sobre la que profundizaremos en la siguiente sección²⁶².

²⁶¹ La evaluación del grado de autonomía del organismo se ha realizado siguiendo el modelo propuesto por Melo y Gaetani (2005).

²⁶² Asignado a partir de que en materia presupuestaria puede asignarse un valor medio debido a que los fondos del organismo eran recaudados por el mismo organismo pero luego se transferían a la cuenta del Tesoro Nacional. En tanto, se establece formalmente la obligación del organismo de brindar información sobre las tareas realizadas (v.g. Ley de Acceso a la Información) aunque en la práctica el organismo es bastante reticente a brindar dicha información (incluso, se en 2005 se ha iniciado una causa legal al Director Ejecutivo por no brindar información sobre la actividad del organismo).

Cuadro 16: Autonomía y transparencia en el diseño del organismo regulador

Criterio	Grado de autonomía esperado	
	Mayor	Menor
I- Autonomía del organismo (medido fundamentalmente en relación con la presión política)		
Nombramiento del Director Ejecutivo	Intervención del Poder Legislativo u otras instancias deliberativas	Exclusiva participación del Poder Ejecutivo
Reemplazo del Director Ejecutivo	Establecido por la normativa (periodicidad pautaada, por decisión del legislativo)	Estabilidad sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo.
Presupuesto	Presupuesto pautaado por el organismo, en función de fondos propios	Interferencia del Poder Ejecutivo en el presupuesto del organismo. Los Fondos se transferidos desde la cuenta única (aún cuando en algunos casos puedan ser recursos propios)
Profesionalización de los funcionarios	Alto nivel de profesionalización y especialización en el área de regulación y del sector en particular.	Bajo nivel de profesionalización
Autorización de cambios en la conformación de concesionarios	Organismo regulador	Poder Ejecutivo, administración central
Definición y aprobación de la tarifa	Organismo regulador	Poder Ejecutivo, administración central
Poder de veto sobre decisiones regulatorias	Sin poder de veto del poder ejecutivo, aunque se den instancias de control. Fundamentalmente, revisión legislativa	Amplia capacidad de veto de las decisiones regulatorias desde el Ejecutivo
II- Transparencia del diseño Institucional		
Marco regulatorio	Existencia de una ley que establezca los objetivos y funciones del organismo regulador.	Dispersión de normas que establecen objetivos y funciones del organismo regulador.
Responsabilidad frente a la administración central	Específicamente establecida por ley una responsabilidad unívoca hacia un Ministerio o Secretaria de Estado	No fijada por la normativa de creación del organismo. Maleable.
Control social	Obligación de presentar informes periódicos de gestión, publicitar sus decisiones y brindar información pública	Sin obligación de brindar información sobre la actividad del organismo

Fuente: Los criterios han sido elaborados en base a Melo y Gaetani (2005) y Serafinoff (2003.a). Sin embargo, las alternativas y especificaciones graduales se han establecido en función de esos y otros trabajos que componen el marco teórico.

Distintos organismos ¿un mismo problema?

La discontinuidad regulatoria, casi constante en el sector, se refleja claramente en el análisis de los organismos encargados de llevar adelante la regulación. En los contratos de concesión se establecía que se constituiría un órgano de control con funcionarios de la DNV y con una firma consultora privada. Según el contrato, dicho órgano de control entraría en vigencia a partir de la firma del mismo. Si bien los contratos no avanzaron demasiado en establecer las funciones y objetivos de dicho organismo, sirvieron para especificar la obligación de los concesionarios de seguir un Plan de Cuentas y un Plan Económico- Financiero, sobre los cuales deberían informar cualquier cambio que se produjera. En 1990 se creó dentro de la DNV un equipo que tenía por finalidad realizar la fiscalización de la red nacional concesionada. La labor de este equipo se recortaba al control técnico de las concesiones y se dejaban de lado consideraciones respecto, por ejemplo, a los aspectos legales, sociales y económico- financieros. La DNV informaba a la Dirección Nacional de Concesiones, unidad dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (hasta la salida del Ministro Dromi del gobierno). En resumen, las concesiones del sector se realizaron sin la previa constitución de una agencia autónoma responsable de realizar el control y regulación, como la mayoría de los manuales sobre el buen privatizador indican²⁶³ y sin que se realizara un fortalecimiento institucional de la DNV. Es decir, la nueva asignación de funciones de la DNV se vinculaba al contrato de concesión pero no se observa una adaptación o reacomodamiento de las funciones y/o el personal para hacer frente a dichas tareas.

Así es que recién después de realizada la primera renegociación se creó, en el ámbito de la DNV, el organismo responsable del control regulatorio de las concesiones de rutas nacionales: el Órgano de Control de Concesiones Viales

²⁶³ Ver, por ejemplo, Banco Mundial; Urbiztondo y Thwaites Rey. La relación de los Entes con las agencias sectoriales presenta una problemática especial, puesto que el acercamiento entre ellos permite una mayor coherencia. Sin embargo, este acercamiento puede traer consecuencias negativas debido a que políticas de regulación pueden quedar atadas a intereses políticos coyunturales, situación que conspira sobre la previsibilidad y seguridad en el funcionamiento de los servicios (INAP, 1999:4)

(OCCV). Sin embargo, no sería hasta mayo de 1993 que dicho organismo entraría en funciones (Res. DNV 722/93). Si bien su creación formal data de 1992 (Res. DNV 81/92), recién un año después se asignarían las funciones y responsabilidades a esta unidad orgánica con dependencia del Director Nacional de Vialidad. Luego de ejecutar las acciones referidas al Plan de Reconversión Vial a través del cual transfirió a las provincias y terceros las acciones y operaciones sobre la Red Troncal Nacional, la DNV mantuvo la responsabilidad de proponer las normas técnicas y legales tendientes a unificar y simplificar la gestión vial y a instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones que permitieran garantizar al usuario la seguridad, economía y confort²⁶⁴.

La responsabilidad primaria del OCCV consistió en supervisar, inspeccionar y auditar a los entes concesionarios, así como también formular y organizar las metodologías para la fiscalización de los contratos y supervisar el control de los mismos a través de la instrumentación de los procedimientos adecuados para llevar adelante dichos trabajos de auditoria. El organismo regulador, que dependía en forma directa de la DNV, también debía controlar el cumplimiento del plan contable de los concesionarios y era responsable de ejercer las actuaciones tendientes a efectivizar las auditorias externas de estos. En materia tarifaria, la norma de creación instituyó que el organismo fuera responsable de la producción de informes mensuales para determinar las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de los ajustes periódicos. En cuanto a las obras, era el organismo responsable de autorizar regularmente la sustitución de las obras de conservación mejorativas y demás cambios en los planes de trabajo²⁶⁵. Sin embargo, no se asignaron al OCCV facultades decisorias para establecer políticas, ordenamientos y ajustes a nivel tarifario y de compensación indemnizatoria, responsabilidades que conservó la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía (Estudio especial AGN, 210-2004).

²⁶⁴ No obstante, en los últimos años algunos estudios técnicos, principalmente referidos al problema del incremento de los accidentes en las rutas, demuestran un importante conflicto asociado con la falta de sustentabilidad jurídica en el sector vial, así como con las incongruencias que presenta el marco normativo.

²⁶⁵ Cuestión que en la práctica, tampoco desempeño, pues la revisión de dichos planes cuando se realizó recayó en la Secretaría de Obras Públicas.

El OCCV se organizó a través de tres Divisiones: a) Coordinación del Control Económico Financiero; b) Coordinación del Control Técnico y c) Relaciones Institucionales con Usuarios (Información extraída de informes de la AGN).

En 1993 fue creado el organismo responsable de la regulación de la red de Accesos a Buenos Aires (OCRABA), con autarquía financiera y conformado por un directorio de cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas. Este organismo debía responder con una decisión fundada a todos los reclamos de los usuarios.

Hacia el año 2001, el gobierno de la Alianza, en el marco de la transformación y modernización del Sector Público Nacional, fusionó, a través del Decr. 87/01, a los dos organismos (OCCV y OCRABA) y al Órgano de Control de la Concesión de Obra de la Conexión Física entre las Ciudades de Rosario y Victoria (también dependiente de la Secretaría de Obras Públicas) en una agencia descentralizada responsable del control de las concesiones viales: el Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). Este nuevo organismo sería responsable no sólo de ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos de concesión de los corredores viales, sino también de la Red de Acceso a Bs. As., la Red de Acceso a Mendoza y el Puente Victoria- Rosario. En tal sentido, se transfirieron competencias, objetivos, partidas presupuestarias y recursos humanos de los tres organismos antes mencionados.

Cuadro 17: Características de los organismos que cumplieron las funciones de control en distintos períodos históricos²⁶⁶

Característica	DNV	OCCV	OCCOVI
Origen	Ley 11.658 (creación DNV) Decr. 823/89* (Reconversión vial)	Res. DNV 81/92 (crea la unidad) Res. DNV 722/93 (atribuciones y funciones)	Decr. 87/01 (crea organismo) Decr. 1915/04 (asigna atribuciones para contratación y ejecución de obras)
Alcance del Control	Control técnico de las concesiones de rutas nacionales	Control técnico, legal y financiero de las concesiones de rutas nacionales	Control técnico, legal y financiero de las concesiones de rutas nacionales, redes de acceso a Bs. As. Y Mendoza y Puente Rosario- Victoria
Concesiones Reguladas	18 corredores viales	18 corredores viales	18 corredores viales** 4 autopistas de acceso a Bs. As 1 autopista de acceso a Mendoza Puente Rosario- Victoria
Tipo de administración	Autárquico	Unidad organizativa	Descentralizado
Dependencia Jerárquica	Secretaría de Obras Públicas	DNV	Descentralizado en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas
Autoridades	Director Nacional de Vialidad (nombrado por el PEN) y un Consejo Directivo		Dirección Ejecutiva (Director Ejecutivo y Subdirector Ejecutivo)
Nombramiento de las Autoridades	El Director Nacional es nombrado por el PEN	La DNV era responsable de definir las autoridades y todo el equipo de trabajo del organismo	Ambas autoridades son nombrados por el PEN a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas
Estabilidad en sus funciones	No tiene	No tiene	No tiene
Controles sobre el organismo	AGN; SIGEN	AGN; SIGEN;el Congreso (principalmente por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones)	AGN; SIGEN;el Congreso (principalmente por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones)
Financiamiento	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional a través de la DNV	0,5 % Recaudación neta de peaje, 1% por explotación de áreas de servicio, redondeo de la tarifa de peaje al público

* En el proceso de reconversión vial, se interviene la DNV, se organiza la transferencia provincial y la concesión de rutas. A través de ese y otros decretos y resoluciones se otorgan atribuciones de regulación a la DNV (ver Anexo con legislación)

²⁶⁶ En diciembre de 2004, se delegaron al OCCOVI facultades y obligaciones de la Secretaría de Obras Públicas para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios con carácter de obra pública. El decreto 1915/04 comprendía a todas las obras concesionadas, las obras de vinculación y/o mejoras de accesibilidad a obras viales concesionadas, así como también para la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas. Las nuevas atribuciones del organismo se justificaban en que por problemas asociados con las inundaciones y el incremento del tránsito en las rutas, el Estado debió intervenir realizando obras no previstas en los contratos de concesión y que la necesaria intervención de otros organismos públicos repercutía en demoras y problemas de coordinación.

** En la primera etapa del organismo (hasta noviembre de 2003) fue responsable por 18 corredores viales. Posteriormente, a partir de la concesión producida en 2003 el organismo pasó a ser responsable de la regulación de 8 corredores viales (6 concesionados en 2003 más 2 que provenían del proceso anterior)

Fuente: Elaboración propia

La justificación formal de la necesidad de crear este nuevo organismo no radicó en una necesidad de fortalecimiento institucional sino en la necesidad de "producir un ahorro genuino al Presupuesto Nacional" asociado con la reforma de los organismos descentralizados que se estaba llevando adelante.

El nuevo organismo sería, como OCRABA, descentralizado y dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. La misión institucional se fijó, al menos formalmente, como la de

"Ejercer la supervisión, inspección, auditoria y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo sean concesionadas, en donde el Estado Nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado. Actuar coordinadamente con los organismos especializados de las administraciones nacional y provincial en la protección del ambiente, previniendo los impactos ambientales que pudieran ocasionarse con motivo de la construcción, mantenimiento y explotación de los corredores viales bajo su control" (Decr. 87/01, 25-1-01).

Se estableció que el OCCOVI fuera dirigido por un Director Ejecutivo y un Subdirector Ejecutivo, que juntos conformarían la Dirección Ejecutiva. Al igual que en el modelo de OCRABA, el nombramiento de estos funcionarios se establecía como responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional en función de la recomendación del Secretario de Obras Públicas y del Ministro de Infraestructura y Vivienda (Decr. 87/01). El nuevo organismo ganaba en autarquía y disponía de un mayor presupuesto que el del OCCV, pues contaba con recursos propios, integrados por el 0,5 % sobre la recaudación neta de peaje, 1% sobre el producido por explotación de áreas de servicio y el redondeo de la tarifa de peaje al público.

Más allá de la denominación que adquiriera el organismo responsable de regular el sector, es evidente que el rol jugado a lo largo de la primera concesión de redes viales ha sido muy limitado. Tal como se desprende de la lectura del capítulo anterior, en el cual se ha presentado el modelo de regulación y las distintas etapas de renegociación por las que han atravesado los distintos corredores viales objeto de este estudio, la Secretaría de Obras Públicas siempre ha desarrollado un papel principal al momento de discutir las reglas de juego y condiciones de servicio. Desde su constitución, el organismo regulador se caracterizó por una limitada autoridad para establecer políticas, ordenamientos, ajustes tarifarios, compensaciones indemnizatorias y aplicar multas y sanciones. Además, la continua intervención de la Secretaría de Obras Públicas, cualquiera sea su titular, en la definición de las reglas del sector, desdibujó la misión organizacional de éstos. Si bien, en términos de las funciones formalmente asignadas a cada uno de los organismos, podía esperarse conflictos y superposiciones entre la DNV y el OCCOVI, los mayores inconvenientes tuvieron que ver con la actuación de la administración central, ya que durante el período estudiado también la DNV resultó muy debilitada, e incluso en varias oportunidades se planteó la necesidad de disolver el organismo.

El Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)

Forma jurídica

El decreto de creación del OCCOVI, no resultó demasiado específico respecto a las funciones otorgadas al organismo, pero puede señalarse que en líneas generales el decreto otorgaba atribuciones:

- ***De contralor:*** ejerciendo la supervisión, inspección, auditoria y seguimiento de las cláusulas de los contratos de concesión (presentes y futuros)
- ***Sancionatorias:*** con capacidad para aplicar las sanciones previstas en los respectivos contratos de concesión

- **De prevención y protección ambiental:** dado que, en función de una actuación coordinada, debía preverse el impacto ambiental de las obras realizadas en los corredores viales

A diferencia de lo ocurrido en otros sectores (v.g. gas y electricidad), y a pesar de la experiencia por la constitución de varios organismos previos con funciones de regulación, el decreto 87/01 no hacía referencia explícita a dos tipos de atribuciones, que ha desempeñado aunque más no sea en forma limitada:

- **Jurisdiccionales:** referidas a la resolución de las controversias que se presentan entre usuarios y concesionarios y también entre los concesionarios y contratistas del sector.

A estas atribuciones podrían adicionarse las **ejecutivas, de investigación y de asesoramiento**, que incluyen facultades de obtención de información, escucha de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de intervención y las recomendaciones de nuevos marcos legislativos.

Misión Institucional

Las organizaciones se definen a partir de aquello que producen. Sus resultados y el éxito en el cumplimiento de su tarea, viene dado tal como señala Moore (1998) por: a) la existencia de un propósito, b) el reconocimiento de la relevancia de la gestión política y c) la redefinición de las imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la redefinición.

El OCCOVI ha sido creado a fin de producir determinado valor para la sociedad; los recursos con los cuales ha sido dotado se conjugan en productos que producen efectos, intencionados o no, en la realidad. En el *plano operativo*, la organización alcanza determinados productos, a través del programa regulación y contralor de los corredores viales concesionados, y, en función de los mismos,

articula los recursos; organiza los procesos, los puestos de trabajo y la estructura organizativa, en general.

Tal como se señaló anteriormente, el OCCOVI, no es una organización estructurada con el fin de producir bienes y servicios directos, su actividad se asocia con la imposición de obligaciones. Así, el interés de los usuarios de las rutas concesionadas y la ciudadanía en general surge a partir de las obligaciones que se imponen a un grupo: las empresas concesionarias del sector. En tanto, al no producir bienes y servicios de forma directa, la actividad del organismo es menos visible para los ciudadanos en general, al menos, mientras las tarifas no aumenten en forma excesiva, los caminos estén abiertos y en un estado aceptable.

En cuanto a los *usuarios*²⁶⁷ de las actividades del organismo se señala a:

- los *automovilistas que transitan las rutas argentinas concesionadas*: estos usuarios se encuentran atomizados y hacen uso dispar de los caminos. Dentro de este grupo, los que se han movilizado particularmente respecto de cuestiones asociadas con la regulación de las redes viales, debe mencionarse a los habitantes de zonas cercanas a las estaciones de peaje²⁶⁸.
- las *empresas o asociaciones* que hacen un mayor o más regular y constante uso de las rutas concesionadas, en forma asociada con el

²⁶⁷ Definidos como aquellos a quienes se orienta que consumen los productos, son quienes justifican la existencia de la organización. A diferencia de lo que ocurre en las organizaciones privadas, donde la respuesta a las demandas de los usuarios es condición necesaria para sostener la rentabilidad de la organización, en el caso de una organización como el OCCOVI la orientación hacia los ciudadanos es importante por la fuerte vinculación que tiene esto con la legitimidad de la organización (e indirectamente con la legitimidad del Estado mismo).

²⁶⁸ Dado que se han producido algunas reubicaciones de estaciones de peaje, también se han producido variaciones entre los actores más representativos del sector. No obstante, puede señalarse, como representantes de este grupo, a los habitantes de las ciudades de Resistencia (Chaco) y Corrientes. Entre las organizaciones de usuarios más vinculadas con las demandas en el sector vial debe mencionarse a ADECUA (Asociación de Defensa de Consumidores y Usuarios de la Argentina); Proconsumer (Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur); DEUCO (Defensa de Usuarios y Consumidores), aunque su actuación se vincula fundamentalmente con los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

desarrollo de su actividad comercial (grandes usuarios): estas empresas realizan actividades vinculadas con: a) el transporte de cargas; b) el transporte de pasajeros; c) los productores agropecuarios; d) los ingenieros agrónomos; e) los pequeños y medianos empresarios.

- los *concesionarios de las redes viales*: las empresas que conforman cada uno de los grupos concesionarios de las redes viales (ver cuadros 1 y 13, con información sobre los corredores viales concesionados en 1990 y 2003)²⁶⁹. Estas empresas son usuarios de los “productos” generados por el OCCOVI, en tanto, el organismo tiene capacidad para establecer reglamentaciones que afecten las decisiones tomadas y actuar en la fijación de tarifas. Estas últimas tareas que, como se ha visto anteriormente, no han sido realizadas por el organismo regulador, sino fundamentalmente por la administración central, a través de la Secretaría de Obras Públicas.

Autonomía institucional

Siguiendo a Vispo (1998:141), se considera a la autonomía como el ámbito de construcción de espacios de decisión e influencia con mayores o menores grados de libertad, ya que una mayor libertad de decisión permitirá que los organismos reguladores puedan cumplir con sus objetivos tal como fueron planteados. Al hablar de autonomía se hace referencia a la relación entre la agencia y dos actores en particular, que pueden capturar o sesgar las decisiones adoptadas por éstos: el gobierno y los concesionarios. De la evaluación de las características del OCCOVI se observa que no se trata de una agencia autónoma, aún cuando formalmente sea definido como un organismo descentralizado. En este capítulo nos concentraremos en la primera relación (autonomía en relación con el gobierno, autonomía del poder político), pues un capítulo posterior se concentrará fundamentalmente en el análisis de la relación entre el organismo regulador y los concesionarios.

²⁶⁹ Los concesionarios se agrupan en la Cámara Argentina de Consultores Viales y la Cámara Argentina de Empresas Viales.

A partir de lo expuesto en el marco teórico, se considera que la autonomía está principalmente asociada a las siguientes cuestiones: el origen el marco regulatorio; el momento en que se pone tal organismo en funcionamiento; la claridad de las normas; la composición del directorio, la designación y remoción del personal jerárquico; el manejo de los recursos; la forma en que se establecen los controles sobre el organismo y la cantidad de empresas reguladas. Tales características²⁷⁰ serán presentadas a continuación a modo de premisas generales, argumentándose algunas conclusiones a partir del diseño del organismo en cuestión.

En cuanto a las primeras premisas esbozadas, un desarrollo más particularizado surge del capítulo anterior y de profundizaciones antes realizadas en este mismo capítulo.

1. La creación de los Entes Reguladores debe ser previa al desarrollo del proceso privatizador. Asimismo, se establece que es conveniente que el directorio (o gerencia del organismo) se conforme previo a la adjudicación de la licitación. Esto permite evitar que se produzca un proceso de captura por parte de la empresa proveedora del servicio. La definición de la política regulatoria previa al establecimiento de la empresa privada fortalece las capacidades del Estado.

Al momento de realizarse las concesiones no se había formado siquiera el equipo de regulación al interior de la DNV. Posteriormente, se asignaron algunas funciones aunque sin una clara asignación de responsabilidades. No se observa tampoco un fortalecimiento de las capacidades de la DNV para el cumplimiento de sus funciones. El OCCV es creado por una resolución de la DNV cuando las licitaciones ya se habían realizado e incluso se había llevado adelante un primer proceso de renegociación de contratos. El OCCOVI es creado en medio de un

²⁷⁰ Elaboradas producto del análisis de las conclusiones a las que arribaron los distintos especialistas del tema (xx).

segundo proceso renegociador y, desde su creación, no ha participado de las negociaciones para llegar a acuerdos con los concesionarios. Se produjo, entonces, un desfasaje completo de la secuencia regulatoria, que tampoco se buscó alterar mediante la inclusión en la toma de decisiones sobre los contratos que se estaban renegociando.

*2. Además, a fin de fortalecer a estos organismos en su autonomía, es menester **que el marco regulatorio contenga normas claras, sencillas y coherentes**, de ser posible, reunidas en un cuerpo único. De esta forma, se dejan en claro las reglas de juego que darán lugar a las relaciones entre los actores, evitando la fuerte influencia que podrían ejercer sobre la constitución del organismo regulador las empresas privadas con fuertes intereses sobre el sector.*

El marco regulatorio del sector se reduce a los contratos individuales de concesión. No se sancionó ninguna ley y ni siquiera un decreto del ejecutivo donde se especifiquen las características particulares de la concesión de las rutas argentinas. Las sucesivas rondas de renegociaciones actuaron alterando las reglas de juego y recortando transparencia al sector. La inestabilidad institucional, que se describió extensamente en el capítulo anterior, muestra que esta segunda premisa tampoco ha sido cumplida.

*3. Por otra parte, se espera que **un marco regulatorio establecido a partir del debate parlamentario** aumente las probabilidades de consolidación de un Ente Regulador con una mayor legitimidad y continuidad en sus funciones. Para la sanción de una ley se requiere de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas de forma que no depende estrechamente de la voluntad de un solo hombre.*

Tal como se desprende del cuadro 17, ni el OCCOVI ni los organismos que lo antecedieron han sido creados por una ley. Inclusive, el desglose de funciones surge principalmente de resoluciones de la DNV, pues el decreto 87/01 no profundiza en las mismas. El análisis del contexto en el cual se concesionaron los

caminos y de la posterior creación del organismo regulador corrobora la hipótesis de Urbiztondo, Artana y Navajas (1998: 9) que afirma que “la creación por ley o por decreto de los entes [reguladores] obedeció a la posibilidad política en cada caso de lograr el apoyo parlamentario”.

*4. A fin de aumentar las probabilidades de que el Ente sea autónomo debe procurarse que el organismo sea **dirigido por un directorio elegido por el Poder Legislativo**, o alguna instancia deliberativa donde se vean reflejados distintos intereses del sector. Además, la **elección del directorio debería realizarse en forma escalonada**, para que no coincida con los ciclos políticos.*

Tal como se desprende del cuadro 17, en el OCCOVI no se conformó un directorio sino que el organismo es, desde su creación en 2001 y hasta que se modifica su estructura en 2003, dirigido por una dirección ejecutiva conformada por un director y un subdirector. Ambas autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas. No hay participación del Congreso ni de representantes de gobiernos provinciales. El hecho de que la designación y remoción de las máximas autoridades del organismo regulador quede en manos del gobierno central genera problemas, en tanto el organismo puede quedar atado a intereses políticos coyunturales.

*5. En materia presupuestaria, se considera que un organismo que tiene **capacidad para administrar sus propios recursos** tiene una mayor autonomía, en tanto, no quedan sujetos a recortes que limiten su capacidad de acción. Asimismo, se evitaría que la cuantía de recursos no quede sujeta a la decisión política²⁷¹.*

En el caso del OCCOVI los recursos provienen en un porcentaje de la recaudación neta en concepto de peajes (0,5%) y un porcentaje por

²⁷¹ Recortes presupuestarios dispuestos por el Ministerio de Economía en 1995 derivaron en una postura pública colectiva de directores de distintos organismos reguladores. En tal sentido, un miembro del ENRE declaraba que “recortar presupuestos era el primer paso para limitar en la práctica (esa independencia)” (Diario Clarín, 10-6-95, en Vispo, 1998: 67).

explotación de áreas de servicio (1%), además de lo concerniente al redondeo de tarifas. Así, la mayor proporción de los recursos del organismo queda sujeta al incremento de ingresos de los concesionarios, por lo que un aumento en las tarifas de peaje beneficiaría al organismo, pues le permitiría contar con una mayor cantidad de recursos. No obstante, dada la escasa participación del organismo en la definición de los modelos tarifarios, se descarta que dicho criterio haya actuado como un elemento determinante para medir el grado de captura respecto de los empresarios del sector.

- ✓ 6. **5. El mayor nivel de profesionalización de los funcionarios, la especialización en materia regulatoria y del sector en el cual se desempeñan otorga un mayor status a los funcionarios dentro de la estructura y les otorga una mayor autonomía respecto del poder político.**

Lamentablemente, no se ha podido contar con información sobre la planta de personal del organismo antes de 2003. Sin embargo, en función de las entrevistas realizadas con actores vinculados al sector, se ha señalado que, a diferencia de lo ocurrido en otras agencias regulatorias, el personal del OCCOVI no se caracterizó por un alto nivel de profesionalización. Por otra parte, no se han realizado concursos para garantizar el ingreso de los mejor capacitados ni tampoco se establecieron requisitos técnicos para la incorporación a planta o la efectivización de contratos.

7. ✓ **6. Otro de los puntos fundamentales para el análisis de la autonomía es la forma en que se establece el control sobre la gestión del Ente. En términos de la autonomía del organismo, se considera conveniente que el Congreso sea quien se encargue de controlar "ex -post" su funcionamiento²⁷².**

²⁷² A efectos de reducir la intervención del poder ejecutivo en las decisiones del Ente Regulador, se estableció una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones que fue producto de innumerables discusiones puesto que si bien muchos legisladores veían que la misma serviría para subsanar la enorme influencia que el Poder Ejecutivo Nacional tendría sobre el organismo analizado, otros la veían como un instrumento muy complejo, que sólo actuaría impidiendo una

Al momento de formularse los contratos para las concesiones viales, no se han identificado participaciones representativas del Congreso, pero tampoco se verifica una activa participación posterior. Inclusive, los pedidos de informe sobre las tarifas o renegociaciones del sector se efectuaron a la Secretaría de Obras Públicas. Las versiones taquigráficas de la Comisión Bicameral indican que ningún representante del OCCV ni del OCCOVI ha sido convocado para la presentación de informes, demostrando la escasa relevancia del organismo.

En función de las cuestiones analizadas, podemos identificar los distintos déficit de capacidad institucional.

Déficit de Capacidad Institucional

A partir de la configuración específica de la institucionalidad regulatoria, es posible abordar un conjunto de dimensiones cuya articulación resulta en un *régimen de regulación*, el cual abarca tanto los instrumentos técnicos como las condiciones que le permiten al Estado disponer y aplicar eficazmente los mismos (Martín, 1996, en López y Forcinito: 2005). Siguiendo la metodología ICAS (*Institutional Capacity Analysis System* o, en su versión en español, SADCI -Sistema de Análisis de Capacidad Institucional-) desarrollada por Tobelem (1992) y las notas de aplicación de la misma elaboradas por Oszlak y Orellana (1991), es posible realizar un análisis de capacidades institucionales del OCCOVI que, con fines analíticos, puede ser abordado en dos niveles (López y Forcinito 2005: 58):

- el contexto institucional, que incluye las “reglas de juego” que afectan al entorno en el que tiene lugar una determinada política. Las mismas comprenden tanto las reglas formales (sistema de gobierno, Constitución, legislación general y sectorial, etc.) como las normas, convenciones y modelos culturales que no suelen estar formalizados pero que instauran criterios acerca de derechos y obligaciones individuales y colectivos.

eficiente gestión de los entes y complicando aún más el sistema de regulación. El transcurso de la primera década de gestión de los organismos reguladores demostró que la Comisión Bicameral ha desempeñado un rol irrelevante.

- el entorno microinstitucional, que involucra a las capacidades que se circunscriben a la organización interna de la propia entidad bajo análisis. Comprende la distribución de funciones, el flujo de relaciones organizacionales, las reglas de juego internas, los procedimientos y estilos gerenciales, los manuales técnicos, las tecnologías de gestión y la capacidad física, financiera y de sus recursos humanos.

Los déficit de capacidad institucional se definen como los obstáculos o inconvenientes que, por diferentes motivos, impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas que se propone realizar una organización, generando de esta forma brechas entre lo que se espera que las organizaciones hagan, o ambicionan hacer (la "aspiración" de los organismos en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen. Que exista capacidad institucional para generar valor público puede depender de uno o más de los siguientes factores: a) que los actores involucrados fijen y/o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; b) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada y/o f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión (Oszlak y Orellana, 1991).

En función de estas consideraciones, a continuación se exponen los principales déficit de capacidad institucional del OCCOVI. Si bien la intención original consistía en poder contrastar los déficit del organismo en relación con la primera y segunda licitación de redes viales, lamentablemente, la falta de información y la ausencia de informes de gestión y demás documentación institucional antes de la actual gestión

del OCCOVI (iniciada en mayo de 2003) impiden que se pueda realizar tal comparación para cada una de las categorías de déficit que plantea la metodología. Por tal motivo, se ha optado por realizar el análisis en función de la información existente en la institución, la cual remite sólo a la última gestión institucional. En algunos casos, y en función de información obtenida a través de entrevistas y otras fuentes, se realizarán aclaraciones respecto de la situación preexistente.

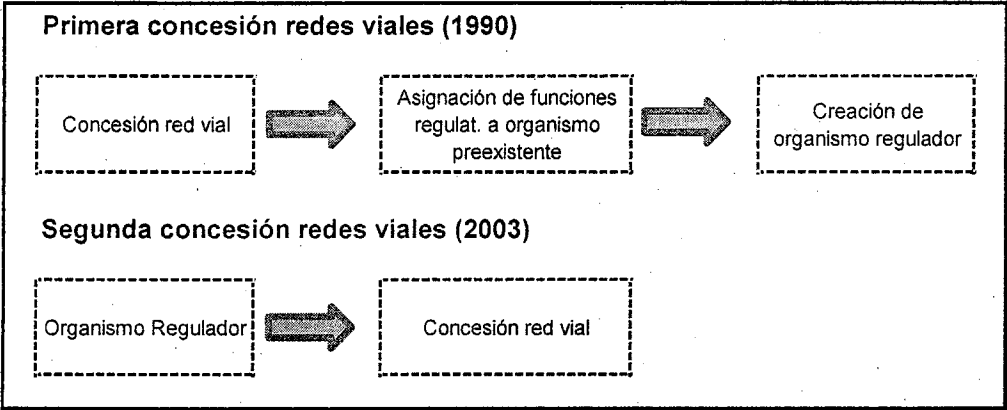
1. Déficit relacionados con el marco normativo/ cultural pertinente al proyecto, proceso o actividad.

Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar su misión se vincula con las trabas normativas que pudieran presentarse, por ejemplo, leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o la existencia de vacíos jurídicos que faculden expresamente al organismo a realizar ciertas actividades. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas dentro de la organización o, en sus ámbitos de acción, que suelen actuar como condicionamientos o restricciones para la ejecución de ciertas tareas (Oszlak, 2005).

La secuencia ideal para las concesiones y privatizaciones indica que antes de llevar adelante las concesiones se elabore el marco regulatorio y se cree y ponga en funcionamiento el organismo regulador. Este no es el caso de los corredores viales concesionados en 1990, donde el procedimiento se encuentra completamente alterado e incluso, en función de lo presentado en el capítulo anterior, se puede concluir que no existe un marco regulatorio, sino un conjunto de decretos, resoluciones y acuerdos que establecieron ciertas pautas de comportamiento o formalizaron acuerdos, los cuales no se encuentran subsumidos en una normativa más general (ver Anexo 1- Tabla normativa del sector). Sin embargo, una situación diferente se presenta con la segunda concesión de redes viales (realizada en 2003) pues para ese entonces, ya existía una institución reguladora, cuya experiencia se había extendido por 13 años y que incluso, se sostenía, había sido fortalecida por la constitución, en 2001, del OCCOVI. La inestabilidad institucional y poca

transparencia del sector parece no haber resultado suficiente incentivo para que las nuevas concesiones se realizaran luego de la elaboración de un marco regulatorio consensuado. En el año 2003 la licitación se resuelve en el Poder Ejecutivo y no se realiza ningún tipo de consulta al Poder Legislativo. Nuevamente, se opta por la alternativa de no sancionar un marco que establezca las reglas de juego en las cuales se deban inscribir los comportamientos de los distintos actores del sector. Por el contrario, se observa una gran fragmentación que actúa reduciendo la transparencia. Tal como se profundizó en el capítulo anterior, se establecieron dos decretos (425/03 y 1007/03). A través del primero de estos decretos se fijó el llamado a licitación y a través del segundo se otorgaron las concesiones.

Cuadro 18: Comparación de secuencias de concesión de redes viales²⁷³



A pesar de la preexistencia del organismo regulador, al momento de la elaboración del decreto a través del cual se licitaron las redes viales en 2003 llama la atención que se estableció como Autoridad de Aplicación Delegada al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (con asistencia de la Secretaría de Obras Públicas). Así, el Ministerio fue responsable de realizar el llamado a licitación; aprobar los pliegos de condiciones y demás documentación para la realización de la licitación y organizar la Comisión de Concesiones para la consecución y seguimiento del llamado. Dicha Comisión fue presidida por el Director Ejecutivo del OCCOVI y otros dos integrantes del organismo regulador como

²⁷³ No obstante, debe considerarse que en el 2003 sólo se concesiona parte de la red vial pues producto de la etapa anterior persistían dos contratos (CV 18 y CV 29)

vocales; además de estar conformada por tres integrantes de la DNV (Vicepresidente y Secretario de la Comisión además de un Vocal) y representantes de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, del Ministerio de Economía y Producción y otro del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

En el cuadro que se presenta a continuación puede observarse la acumulación de normativa que actuó regulando el sector, clasificada a partir de cinco criterios. El contexto y los efectos producidos por la normativa que se presenta en la tabla ha sido desarrollado en los capítulos anteriores del presente trabajo, aquí solo se presenta con el fin de exponer en forma resumida la complejidad del sector. En el

Cuadro 19: Modificación de normas reglamentarias del sector de las concesiones viales

Contratos de concesión	Tarifas	Subsidio y Compens. Indemniz.	Organismo regulador	Régimen de Infrac. y Sanciones
Ley 17520	Decr. 327/91	Decr. 527/91	Res. AG 81/92	Res. SOP 11/99
Ley 23696 (Decr. Regl. 1105/89)	Decr. 388/91	Ley 23.990	Res. DNV 722/93	Res. MEyOSP 1151/99
Decr. 2039/90	Decr. 527/91	Res. MEyOSP 914/94	Decr. 87/01	
Decr. 1817/92	Res.SOPyC 168/93	Res. SOPyC 430/94		
Decr. 489/95	Res.SOPyC 289/93	Res. MeyOSP 573/99		
Res. SOPyC 6/95	Res.SOPyC 388/94	Res. MeyOSP 1250/99		
Decr. 1089/98	Res. MEyOSP 914/94	Res. MIV 2/99		
Decr. 92/01	Decr. 565/95	Res. MIV 91/00		
Ley 25561	Res. SOPyC 82/96	Res. SOP 110/01		
Decr. 293/02		Res. MIV 304/01		
Decr. 370/02		Decr. 802/01		
		Decr. 976/01		
		Decr. 1377/01		
		Res. SOP 153/03		
Licitación de corredores viales en 2003				
Decr. 425/03			Decr. 357/02	
Decr. 1007/03			Decr. 1915/04	

Fuente: Elaboración propia en base a legislación del sector (para ampliar la información ver Anexo)

cuadro es evidente que, a pesar de no existir un marco regulatorio con las características esperadas, las reglas de juego impuestas en 2003 tendieron a ser más persistentes y estables. No obstante, los contratos que dieron lugar a esas concesiones señalaban a tres leyes y cuatro decretos como normas específicas de aplicación (Leyes 17.520, 23.696, 23.697 y Decretos 1994/93, 87/01, 1023/01 y 425/03, ver Anexo 1- Tabla normativa del sector).

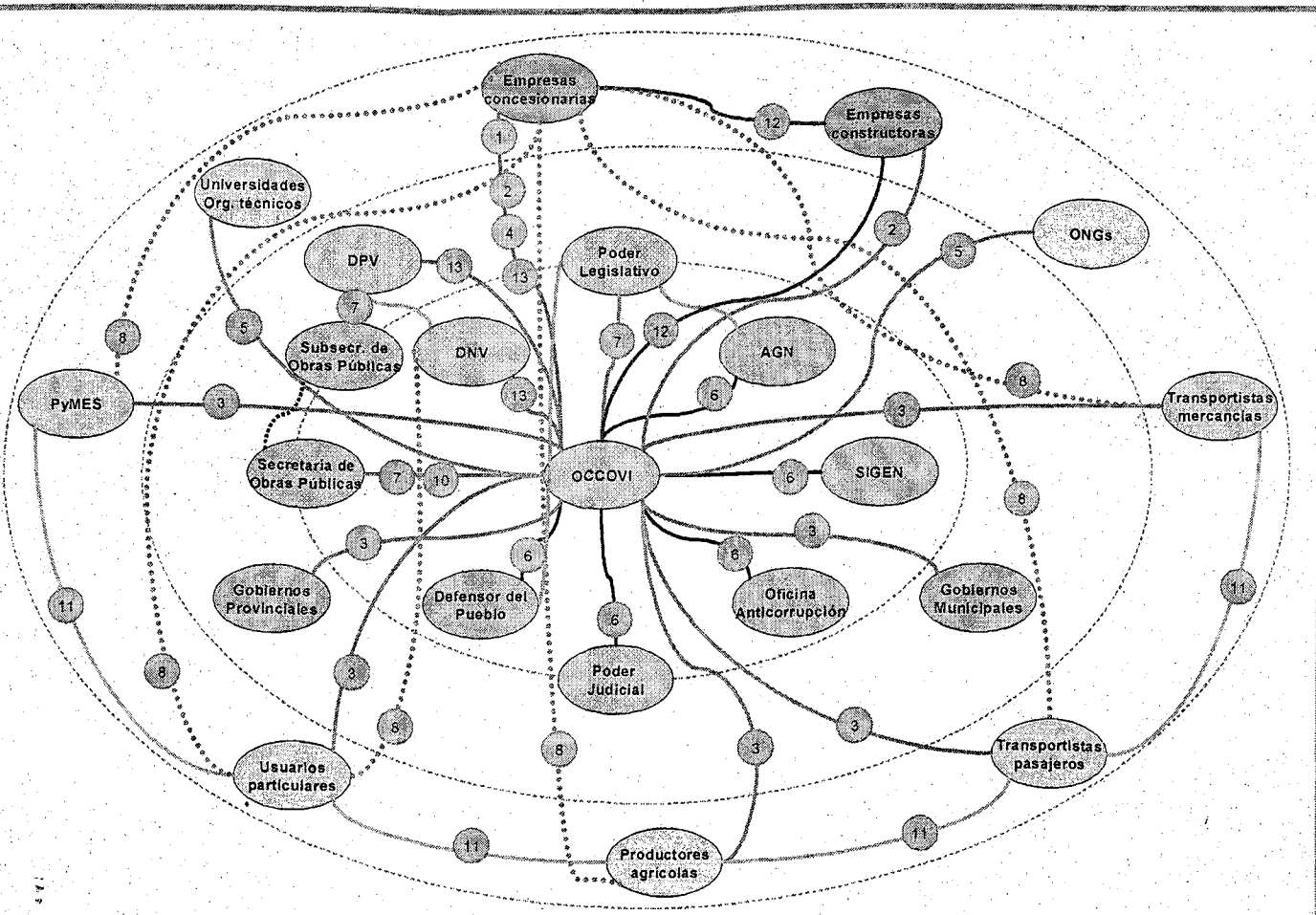
2. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales involucradas

La responsabilidad por el éxito o el fracaso de un proyecto, proceso o actividad no suele depender únicamente de la capacidad de una única institución. Existe, más bien, una red institucional dentro de la cual determinados organismos (de la administración central y descentralizada) o, más genéricamente, actores, tienen a su cargo distintas responsabilidades de producción, intervención o control. Cuanto más extendida y densa la red, mayores las dificultades de coordinación entre los actores y es más probable el surgimiento de algún déficit de capacidad institucional. Pueden existir, entonces, tanto casos de competencias superpuestas como de no colaboración interinstitucional (Oszlak, 2005).

A partir de la misión del organismo, los objetivos y funciones asignadas a través de la normativa de creación, el OCCOVI se constituye como un organismo abierto a vínculos e interrelaciones, principalmente, con organismos del Gobierno Nacional, pero también del ámbito subnacional (organismos provinciales y municipales). Por otra parte, las funciones que se especifican como responsabilidad del organismo genera espacios para estrechar vínculos con cámaras, asociaciones y demás organizaciones de la sociedad civil (ver Figura 2).

Para la identificación de los vínculos entre los organismos identificados en el mapa se han considerado exclusivamente los lazos de relación en el sector de las rutas nacionales concesionadas. Por ello, no se ha graficado, por ejemplo, el rol de la DNV en cuanto a la preservación de la calzada y mantenimiento de las rutas. Por otra parte, se ha decidido incluir en el gráfico las relaciones entre organismos

Figura 2: Mapa de relaciones interinstitucionales del OCCOVI, asociado a las rutas nacionales concesionadas²⁷⁴



REFERENCIAS

—————	1- Controla el cumplimiento de los contratos de concesión y aplica sanciones
—————	2- Controla la obra pública realizadas en jurisdicción de los contratos de concesión
—————	3- Recibe solicitudes y requerimientos
—————	4- Recibe propuestas de explotación complementarias
—————	5- Recibe asistencia técnica
—————	6- Es controlado
—————	7- Es supervisado en su funcionamiento
.....	8- Dependencia jerárquica, administración central
.....	9- Cuida el estado del pavimento, realiza tareas de mantenimiento y cobra peaje
.....	10- Asesora en los procesos licitatorios de obra pública
.....	11- Conforman asociaciones para realizar estudios sobre las concesiones y presentar reclamos
—————	12- Contrata para la realización de obras en caminos concesionados
—————	13- Intercambio de información

Fuente: Elaboración propia en base a legislación, contratos de concesión y demás información institución recolectada

²⁷⁴ Este tipo de mapa de relaciones interinstitucionales ha sido desarrollado por Oszlak (2005). Ver también Subirats (1994)

(incluso si la interacción no se produce en forma paralela con el OCCOVI). Esta decisión tiene su fundamento en que la situación real observada muestra una débil participación del organismo en el sector, la cual, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros sectores, también surge del análisis de la situación formalmente aprobada. Por ello, al captar a través del gráfico estos vínculos se intenta tener un mapa más acabado de las interacciones asociadas a la concesión de redes viales. No obstante, se podrá observar que se han privilegiado las relaciones de los distintos organismos con el OCCOVI.

Los trece tipos de interacciones que se han indicado ²⁷⁵ podrían reducirse a cinco, si se consideran con un mayor nivel de agregación:

- ***Mantenimiento de los caminos y cobro de peajes:*** asociada a la prestación de un servicio vinculado con el bien público que representan los caminos concesionados.
- ***Auditoria, regulación y control de los concesionarios y las obras realizados:*** referida a la realización de controles técnico- ambientales, de legalidad y económico- financiero sobre los concesionarios, pero también incluye el control sobre la contratación de terceros para la realización de obras públicas en las rutas concesionadas.
- ***Contratación de terceros:*** se refiere tanto a los contratos de asistencia técnica y asesoramiento, como al llamado a licitaciones para realizar obras que son competencia del estado en los caminos concesionados.
- ***Supervisión y control del organismo:*** se refiere las relaciones asociadas con el control interno y externo sobre el OCCOVI, así como acciones de rendición de cuentas por las acciones y decisiones tomadas. También se

²⁷⁵ Si el mapa recogiera la información referida a las interacciones que se producían en la etapa anterior de concesiones debería haberse incluido una interacción asociada con los ajustes tarifarios. No era el OCCOVI (ni los organismos que lo antecedieron en las funciones de control) sino la Secretaría de Obras Públicas y el Ministerio de Economía (o Infraestructura, según el período) quien habilitaba o impedía dichos ajustes. A partir del nuevo modelo de concesiones viales, el contrato fija que deben producirse determinadas condiciones para que se produzcan ajustes tarifarios (ver capítulo anterior) y que los mencionados ajustes pueden darse a solicitud de los concesionarios y/o el OCCOVI.

consideran dentro de esta categoría las interacciones vinculadas con la supervisión general o la dependencia jerárquica (cuando se trata de organismos de la administración central)

- **Intercambio de información:** se refiere a las interacciones que involucran la obligación de entregar información (v.g. estados contables, composición accionaria en el caso de los concesionarios), así como el intercambio entre organismos que cumplen funciones complementarias.

Entre los organismos estatales que desempeñan las funciones más medulares vinculadas con la regulación de las concesiones viales y el mantenimiento de los caminos se encuentran la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Obras Públicas, la DNV y el OCCOVI. Por tal motivo, a continuación se presenta un cuadro en el cual se han desagregado las funciones que formalmente desempeñan cada uno de estos organismos en relación con la temática de interés. Como puede observarse en el cuadro 20, la misión organizacional y la asignación de responsabilidades a estas instituciones muestra la fragmentación de las funciones y, por lo tanto, la necesidad de establecer fuertes mecanismos de coordinación para poder llevar adelante las tareas que les fueron asignadas en forma efectiva²⁷⁶.

²⁷⁶ A estas funciones habría que incorporar, por ejemplo, la de "Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial" que es asignada a la Secretaría de Transporte.

Cuadro 20: Distribución de funciones entre los organismos del sector vial

Funciones	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Obras Públicas	DNV	OCCOVI
Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de vialidad y coordinar los planes, programas relativos a dichas obras	X			
Asistir al Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política nacional de obras públicas		X		
Ejecutar las políticas nacionales en materia de obras y servicios viales.			X	
Proponer el marco regulatorio relativo al manejo de las obras públicas viales, vinculando y coordinando la acción de otras jurisdicciones y organismos intervinientes		X		
Instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones para garantizar al usuario seguridad, economía y confort.			X	
Ejercer la propiedad y jurisdicción total sobre la red Troncal Vial Nacional.			X	
Intervenir en el FIDEICOMISO DE INFRAESTRUCTURA VIAL		X		
Participar en el FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL	X			
Participar en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones en las licitaciones y contrataciones directas que se realicen en materia vial	X			
Llamar a licitación de obras cuando le sea encomendado				X
Planificar y controlar obras de mejoras en caminos y rutas			X	X
Controlar el proceso constructivo de las obras (contratadas o concesionadas) en todas sus etapas.			X	X
Controlar el cumplimiento de los contratos de concesión				X
Definir prioridades en obras de seguridad vial			X	X
Impulsar la iniciativa y participación mediante concesiones por peaje, programas de propiedad participada y otras propuestas.			X	X
Recopilar opiniones en los municipios y los gobiernos provinciales sobre el estado de avance de los contratos			X	X
Garantizar los derechos de usuarios y terceros que pudieran verse afectados				X

Fuente: Elaboración propia en base a Organización del Estado (<http://www.sgp.gov.ar/dno>) y decreto de estructura organizativa OCCOVI.

Si en lugar de considerar la misión y responsabilidades a partir de la estructura organizativa de cada una de las instituciones se consideran las responsabilidades asignadas en los contratos de concesión se amplía, notablemente el número de las funciones específicas y la complejidad del entramado.

Cuadro 21: Distribución de funciones asociadas específicamente con los corredores viales concesionados

Funciones	Mín. Planificación (SOP)	DNV	OCCOVI
Aprobar la transferencia de acciones a terceros, la modificación de la composición accionaria y cualquier modificación del estatuto social	X		
Recibir información sobre las Asambleas de accionistas de los concesionarios			X
Determinar los incumplimientos con detalle de las sanciones			X
Ejecutar la garantía en caso de incumplimiento reiterado	X		
Otorgar plazos, si fuera justificado, para que la concesionaria realice el depósito en la Caja Única			X
Iniciar la solicitud de revisión de las tarifas por variaciones en el parámetro de Revisión			X
Aplicar el ajuste en las tarifas	X		
Otorgar y comunicar el otorgamiento de los permisos de tránsito por cargas extraordinarias a la concesionaria		X	
Aprobar el Reglamento de Explotación del Corredor Vial	X		
Aprobar las actividades que realizará el concesionario en las áreas de servicio			X

Fuente: Elaboración propia en base a los contratos de concesiones realizadas en 2003

Así como se observa una estrecha relación entre la Secretaría de Obras Públicas y el OCCOVI, existe una marcada desvinculación entre la DNV y el OCCOVI. Ambos organismos no mantienen interacciones en forma constante, aún cuando sus funciones están fuertemente asociadas. Uno de los mejores indicadores de la falta de coordinación de actividades realizadas por estos dos descentralizados se observa en que el OCCOVI no cuenta con información sobre la regulación de las redes viales de los primeros años de la concesión, mientras que en las oficinas de la DNV no se observa información sobre el nivel de tránsito o estado de los caminos en los tramos concesionados desde que entrara en funciones el OCCOVI.

La creación de las agencias regulatorias formó parte del proceso de privatización de empresas prestadoras de servicios públicos. Pero en muchas oportunidades la aparición de estos organismos no ha implicado la disolución de agencias con incumbencia en el sector (Melo, 1998). En consecuencia, la relación entre ente regulador y organismos con atribuciones en el campo vial es crucial. Resultan particularmente importantes la coherencia entre los objetivos y políticas de ambas instancias, tanto como la racionalidad de la división del trabajo entre ellas (López y Forcinito, 2005). Asimismo, la fragmentación y poca claridad normativa, problemáticas a las cuales se hizo referencia en el apartado anterior, los cambios en la institucionalidad reguladora y la poca claridad del rol asignado a distintos organismos del sector vial en relación con las redes concesionadas genera las condiciones para que un real cumplimiento de la misión institucional se encuentre necesariamente asociado con la capacidad del organismo para vincularse con otras instituciones.

El análisis de las relaciones interinstitucionales no puede concentrarse exclusivamente en el análisis de las relaciones entre las instituciones estatales sino que abre una ventana de oportunidad para el estudio las relaciones entre estas instituciones y los empresarios del sector (concesionarios viales, empresarios de la construcción) pues, si bien es a través del Estado que se formulan e implantan las políticas públicas, la realidad se constituye, parafraseando a Touraine (1987), como el teatro donde se enfrentan actores por el control de los principales recursos disponibles. Es así, que el Estado opera en un escenario que no se encuentra despojado sino en relación con terceros actores.

El análisis del rol de otros actores se realiza pues se observa que el Estado construye una relación multidireccional, donde actores sociales no se enfrentan en forma directa unos a otros sino que compiten entre sí por influir en las políticas públicas. El estudio del caso de las concesiones viales y la relación entre el Estado y los empresarios del sector sirve para sostener la proposición que señala que las oposiciones de los actores sociales en y a través del Estado contribuyen al debilitamiento de un marco social e institucional ya débil pues los distintos actores de la sociedad civil pugnan por insertar directamente sus intereses de grupo en el Estado. Así, la autonomía relativa del Estado se ve reducida y se genera un círculo vicioso que redundaría en que algunos grupos tengan más poder y capacidad de acceso a las tomas

de decisiones mientras que otros pueden, en términos formales, participar de la red decisional pero, en términos reales, quedan cada vez más aislados de esos espacios. En definitiva, el Estado pierde potenciales aliados y termina perdiendo, con ellos, su capacidad de imponerse en las relaciones sociales. Este aspecto redundante en un fortalecimiento de los actores que aparecían desde un principio recortando la autonomía relativa del Estado (los sectores más poderosos, según nuestra hipótesis de trabajo, los grupos económicamente más consolidados del país)²⁷⁷.

Los empresarios del sector

En el caso de los empresarios del sector, la influencia de los mismos se realizó fundamentalmente a partir de acciones individuales de los grupos empresariales que conformaban los consorcios. Tal como se analizó a lo largo de los capítulos anteriores, las licitaciones y renegociaciones de los contratos se realizaron a partir de relaciones bilaterales (Ejecutivo Nacional- Grupo concesionario por corredor²⁷⁸), si bien a lo largo del período estudiado se observa la existencia de dos agrupaciones de empresarios del sector: la Asociación de Cámara Argentina de Consultores Viales y la Cámara Argentina de Empresas Viales, además de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) de la cual forman parte hace varias décadas la mayoría de las empresas del sector²⁷⁹, no es a través de estos organismos que se expresa el interés de los grupos concesionarios.

Las empresas de la construcción que participan del policy network vinculado con la construcción, reparación, operación y/o mantenimiento de las redes viales es un grupo más homogéneo y consolidado que se constituyó como actor colectivo,

²⁷⁷ La organización de intereses específicos en el proceso de formación de políticas públicas constituye un fenómeno importante. En este trabajo el abordaje de los grupos de interés se realiza desde una perspectiva que considera el rol y el impacto de estos sobre las políticas públicas, es decir, se consideran los patrones de relación entre los organismos estatales y los grupos de interés, haciendo foco en la forma en que un grupo presiona para que desde el Estado se tomen determinadas decisiones que lo beneficiarían particularmente.

²⁷⁸ Incluso no se tomaron en consideración los resultados de un mismo grupo en distintos corredores viales (tema relevante en las concesiones viales realizadas en 1989/90 dada la importante concentración empresarial –ver cuadro 1-)

²⁷⁹ Los empresarios de la construcción se constituyeron como grupo de interés mucho antes de la realización de la licitación de las redes viales. En tal sentido, es posible rastrear los orígenes de este grupo cuando a mediados de la década del '30 se constituyeron en la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) con la finalidad de presentar una posición unificada respecto a los conflictos sindicales que se planteaban por aquel entonces. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XX, cuando las obras públicas fueron adquiriendo mayor relevancia que las realizadas por empresas extranjeras, que los empresarios locales adquieren una presencia más importante dentro de la Cámara y el sector en general.

primero conformando la CAC, como grupo más poderoso dentro de la misma, pero también fuera de esta en términos de su capacidad para participar en la realización de un tipo particular de obras. En este punto, lo que se considera relevante señalar es que, a diferencia de lo que señalan varios autores, los grupos de interés no se diferencian de los movimientos sociales en términos del grado de institucionalización de su acción, pues como podemos ver a través del caso estudiado este grupo actúa por medios institucionalizados (con algunas de las acciones de la CAC) pero también lo hace por vías no institucionalizadas, aunque se espera que estas no incluyan el uso de violencia física. Entre estas tácticas se cuentan los acuerdos para elaborar contratos o incorporar a la burocracia personal proveniente de sus filas. En tal sentido, puede señalarse como ejemplo el proceso de licitación realizado en 1990 ya que el mismo se organizó de forma tal de que no participaran empresas extranjeras²⁸⁰, además de organizarse en forma simultánea permitiendo así el comportamiento colusivo de los consorcios a través de un mecanismo de "reparto" de los corredores ofertados. La presión para que estas medidas se tomarán se vinculan con la inclusión de personas que mantenían relación de dependencia profesional con empresas que participaban de las licitaciones²⁸¹. Si bien, siguiendo a Evans (1996) el enraizamiento del Estado en la sociedad es parte de la solución al problema del desarrollo y un complemento a su autonomía, la forma en que las burocracias públicas se han encastrado genera condiciones de captura institucional y la reducción de la capacidad de acción estatal. Dichas resultantes pueden observarse en la descripción de los procesos licitatorios que se llevaron adelante en el sector durante la década del '90.

Los concesionarios de redes viales se consolidaron como actor político en los momentos de mayor incertidumbre (v.g. renegociaciones de contratos, enfrentamiento con otros actores de la sociedad civil). Así, si bien las negociaciones

²⁸⁰ Uno de los factores que pueden explicar la no participación de empresas extranjeras se vincula con que en todas las licitaciones de obra pública se exigía a las firmas participantes del proceso de licitación estar inscriptas en el Registro Nacional de Constructores.

²⁸¹ Algunos de estos funcionarios eran el Subsecretario de Política y Legislación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; un asesor del gabinete del Subsecretario de Concesiones de la Secretaría de Obras Públicas; el Subsecretario de Concesiones y Proyectos Especiales; un secretario Ad Honorem de la Comisión de Reconversión Vial. En relación con el proceso licitatorio, corrieron numerosos rumores que indicaban que la presión de quienes serían los concesionarios de las rutas no se reducía a que los grupos económicos locales tuvieran personas allegadas a sus intereses en la Secretaría de Obras Públicas y otras áreas estratégicas, sino que múltiples fuentes señalaron que los representantes de estos grupos negociaron la redacción de los pliegos y contratos

eran bilaterales el planteo realizado por los empresarios del sector era semejante. Las asociaciones de defensa de sus intereses no realizaban acciones visibles pero actuaban como espacios donde se constituían las redes de relaciones y la estrategia colectiva, aún cuando la misma se expresaba a través de acciones individuales. Así, la estrategia de estos actores fue la de fragmentar los espacios de negociación con el Estado ya que de esa forma, obligaron a la constitución de una red de decisión por cada uno de los corredores existentes. Esta fragmentación fue muy eficaz al momento de definir obtener resultados exitosos.

Por su parte, otros actores sociales que conforman la red considerada (ver Figura 2) han sido sistemáticamente desplazados al momento de reconfigurar las reglas que enmarcan el entramado social y, por tal motivo, si bien se constituyen como grupos de interés apelaron en distintas oportunidades a las movilizaciones y bloqueos de ruta (v.g. asociaciones de productores tales como la Federación Agraria, Coninagro y Cartez; asociaciones de transportistas de carga como Fecotac y Catac y la Sociedad de Acopiadores de Granos de Córdoba).

En definitiva, los actores pugnan por presionar sobre el Estado para que este defina normas o implemente determinadas políticas, mientras que la multiplicación de estas normas reduce la claridad y transparencia que encuadra a la red de interacciones, tendiendo a generar desventajas para los actores más débiles en términos relativos. El nuevo modelo de concesión no quiebra el viejo patrón de articulación entre los concesionarios y el Estado sino que lo reproduce bajo una lógica diferente.

La regulación de las concesiones viales desde la perspectiva de los agencias de accountability horizontal

A lo largo del trabajo se han identificado una serie de consideraciones y dictámenes realizados por las agencias responsables del control interno y externo, así como también por la Defensoría del Pueblo y Oficina Anticorrupción. Los dictámenes de estos organismos han sido utilizados como fuente primaria para la realización del trabajo y, por ello, se realizan varias referencias a los mismos. A diferencia de las referencias anteriores, esta sección se concentra en analizar el rol de estos organismos, en función de su responsabilidades de control sobre el sector.

La AGN que ha realizado informes sobre aspectos de la gestión de los organismos encargados del control y fiscalización de los corredores viales concesionados en el año 1989/90 (OCCOV, OCCOVI), del rol de otras instituciones estatales a lo largo de toda la primera concesión (DNV, Secretaría de Obras Públicas) así como de algunos de los corredores viales y el grado de cumplimiento de lo estipulado en sus contratos ha tenido una actividad continua y regular de control sobre el organismo que se verifica del seguimiento de los informes de auditoria realizados. Por su parte, la intervención del Defensoría del Pueblo ha resultado especialmente visible en el período de la renegociación de los contratos iniciado con el fin de la convertibilidad. Hasta ese momento, no tuvo intervenciones de relevancia (y sólo actuó de oficio en virtud de problemas de seguridad vial o solicitando informes, básicamente, referidos a las tarifas). En tanto, la Oficina Anticorrupción ha trabajado en la revisión del segundo proceso de renegociaciones, más precisamente, en los Acuerdos alcanzados al respecto en 2001 y ha iniciado una causa judicial contra los funcionarios que intervinieron en dicho proceso.

Los informes de la AGN han sido muy críticos respecto del control sobre los concesionarios viales, así como también han identificado una serie de inconvenientes importantes al realizar las auditorias sobre los concesionarios (ver Cuadro 22). Sin embargo, el impacto de estos ha sido escaso. Tal como se desprende del Cuadro 22 desde los primeros informes realizados (6 años después de iniciada la concesión de redes viales²⁸²) el organismo de control externo ha cuestionado los mecanismos de ajuste indexatorio de las tarifas, el procedimiento para el cobro de penalidades, así como también el incumplimiento de obras y el índice del estado del pavimento existente. Sin embargo, estas resoluciones sólo fueron retomadas por algunos miembros de la oposición o por la Bicameral para solicitar informes, pero sin que se generen impactos en términos de las modificaciones de conductas o, incluso, en las transformaciones institucionales del organismo de control sectorial²⁸³. Tal como se desprende del cuadro, las actuaciones de la AGN se han referido al primero de los modelos de concesiones viales ya que por el momento –un año antes de que culmine el período de

²⁸² La AGN fue creada por la Ley de Administración Financiera (24.156) en el año 1992 y adquirió carácter constitucional a partir de la reforma de 1994.

²⁸³ Al respecto ver que la justificación de los cambios institucionales no se sustentan en los déficit de capacidad para realizar las tareas para las cuales les fueron conferidas atribuciones.

Cuadro 22: Resoluciones de la AGN asociadas con los corredores viales concesionados

Res. AGN	Observaciones
232/96	Cuestionamiento a la mecanica del ajuste de las cláusulas indexatorias
257/96	Tramos que no cumplan con los indicadores de estado del pavimento
273/96	Tramos que no cumplan con los indicadores de estado del pavimento
274/96	Tramos que no cumplan con los indicadores de estado del pavimento
41/97	Cuestionamiento a la mecanica del ajuste de las cláusulas indexatorias
181/98	Cuestionamiento a la mecanica del ajuste de las cláusulas indexatorias
50/00	Impresiones y contradicciones en la internas en la información proporcionada por el organismo
206/01	Impresiones y contradicciones en la internas en la información proporcionada por el organismo
220/01	Verificacion de reclamos de usuarios de corredores viales Se advierte la inexistencia, en el organismo regulador, de manuales de procedimiento, normas básicas de atención telefónica al cliente, detalle de tipo reclamo y corredor vial
221/01	Depreciación del patrimonio vial del Estado
258/01	Verifica el monto de la deuda del Estado Nacional con los entes concesionados Clausulas indexatorias contrarias a convertibilidad
215/02	Eximisión impropia de penalidades- Secr. Obras Públicas, excedida en sus facultades dispuso reprogramaciones de obras
47/03	Verificación de la gestión del OCCOVI en lo referente a la aplicación de penalidades por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los Entes Concesionarios de la Red Vial Nacional (Enero de 1993 a abril de 2002) Eximisión impropia de penalidades- El regulador omite propiciar penalidades Recomendación por deslinde de responsabilidades al OCCOVI
148/03	Verificar el cumplimiento por parte de la empresa COVIARES S.A. -Clausulas indexatorias contrarias a convertibilidad Recomendación por deslinde de responsabilidades a la Secr. de Obras Públicas
102/04	Verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales en el Corredor Vial N° 7 (CV7), concesionado a la Empresa Servicios Viales S.A. -Modelo 1 de Concesión-
210/04	Estudio Especial referido a: "Indicadores de Desempeño de los Corredores Viales Concesionados"
54/06	Examen de la gestión del Organo de Control con motivo de la extinción de las concesiones de los Corredores Viales Nacionales por vencimiento del plazo contractual
83/06	Concesión de los Corredores Viales licitados bajo el Decreto N° 425/03
211/06	Verificar el cumplimiento por parte de Caminos del Río Uruguay S.A., de las obligaciones contractuales – Gestión
En curso durante 2007	
Examinar la gestión en inversión de obras mejorativas	
Verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios y la determinación de la rentabilidad	
Fuente: Informe AGN para renegotiaciones de los contratos iniciadas a partir de la Ley de Emergencia, completado por el autor con información adicional del organismo	

concesión- no se han emitido resoluciones referidas al segundo proceso de concesiones. Se observa, entonces, un segundo problema en términos del impacto de las actuaciones del órgano de control, pues el retraso de sus dictámenes respecto de los hechos ocurridos genera, a partir de la difusión en los medios de algunos de estos informes (por lo general, los más “escandalosos”), un efecto de desconfianza y deslegitimidad sobre el sector y el mecanismo para el mantenimiento de rutas escogido (tanto respecto de las empresas que conforman los grupos concesionarios como sobre el organismo de control) pero, a su vez, en algunos casos dichos resoluciones no pueden ser “utilizados” como fuente para modificar

conductas pues han sido emitidos, por ejemplo, finalizado el proceso de concesiones. En tal sentido, sirven de ejemplo dos resoluciones de la AGN en 2006 (56/06 y 83/06), ambos tuvieron una amplia repercusión -en medio de denuncias por el manejo discrecional de fondos utilizados para realizar obras públicas-. Sin embargo, habían pasado tres años desde la nueva licitación de corredores, entonces ni los problemas observados en el traspaso (y conocimiento del estado previo de las concesiones) ni en la licitación misma podía esperarse genere algún efecto sobre la relación con los concesionarios.

De la revisión de las resoluciones de la AGN se encuentran como principales problemas observados en los concesionarios que:

- En 1997, al auditar el cumplimiento de la empresa Rutas del Valle S.A (Corredor Vial 14) referidas a la ejecución de obras y condiciones de seguridad, se observó un significativo incumplimiento del cronograma de obras prioritarias verificándose que en el 60% de las obras hubo incumplimiento en el inicio y/o finalización de las obras, en tanto, que en el 70% no se cumplió con el plazo de ejecución. Asimismo, la AGN observó en su informe (Res. 110/97) que en las obras restantes se utilizó el recurso de la franquicia.
- Asimismo, se señala que no se observan supuestos de caso fortuito o de fuerza mayor que puedan ser alegados por el concesionario para explicar su incumplimiento, en tanto, la falta de pago de la compensación indemnizatoria tampoco aparece resintiéndose seriamente los ingresos del concesionario.
- En 1995, una auditoria realizada para verificar el cumplimiento de las obligaciones emergentes de los respectivos contratos del concesionario Caminos del Uruguay S.A (Corredor Vial 18), mostró que algunas obras fueron ejecutadas en un plazo mayor al estipulado, así como la existencia de tramos con ahuellamientos mayores a los admisibles. Ambos problemas también se observan con relación al corredor 2 (Semacar S.A) - Res. 276/96-. También se observan incumplimientos referidos a la fecha de inicio y finalización de las obras y ahuellamiento en el corredor vial 6 (COVICO U.T.E), donde también se observan valores de Índice de Estado de un pavimento muy fallado – Res 273-96-.

- En algunos casos, no puede analizarse la inversión efectivamente realizada, pues la información suministrada por el concesionario (Caminos del Uruguay S.A, Corredor Vial 18) difiere de lo informado por la DNV. Por ejemplo, la Resolución 275/96 señala que para la misma muestra de asfalto, mientras el concesionario informa que se ha utilizado un 10% de Pavimentos Asfálticos Recuperados, la DNV informa el 40%. Estas diferencias, modifican la estructura de costos notablemente.
- En relación con las condiciones de seguridad se observa: "falta de adecuación de la ruta a las nuevas exigencias del tránsito, insuficiente ancho de la calzada, banquetas no estabilizadas, sectores con ahuellamientos mayores al admisible, superficies fresadas sin recubrimiento, inadecuada adherencia neumático-pavimento y algunas características de las mezclas asfálticas en ejecución fuera de tolerancia" (Res. 275/96)
- Se observa el ancho de calzada menor a los 7.30 m recomendados por las normas de seguridad, manteniéndose el ancho 6.70 m que la ruta poseía anteriormente (conclusión obtenida en relación con la Ruta 14, Res. 275/96)
- Las banquetas de suelo y las pavimentadas no cumplen con las condiciones exigibles (Res. 275/96)
- Se han realizado obras no importantes mientras la franquicia se ha utilizado para posponer la realización de obras prioritarias. Por ejemplo, en los primeros cuatro años de concesión en los corredores 3 y 4 (Caminos del Oeste S.A) y 8 y 9 (Servicios Viales S.A) se realizaron determinadas obras de mantenimiento, pero, en la mayoría de los casos no se han ejecutado obras de mejoramiento o rehabilitación para retornar la estructura de calzada existente a una condición que le permita asegurar un comportamiento satisfactorio por un período sustancial.
- Diferimento de inversiones, en el corredor vial 16 (Caminos del Abra S.A) – Res. 215/02-
- Algunas obras ejecutadas tienen características distintas a lo ofertado y no se entregan al órgano de control los planos correspondientes a las obras ejecutadas (Res. 221/01).

- Presentación tardía de la solicitud de modificaciones de obra, no existiendo aprobación por parte del concedente. (Res. 274/96)

Por su parte, las resoluciones de la AGN identifican los siguientes problemas en los organismos responsables del control de las concesiones viales:

Misión institucional

- Falta adaptación de los objetivos del organismo a la realidad actual en cuanto a las demandas de los usuarios (Res. 21/99). Este problema persistió aún después de la creación del OCCOVI. En tal sentido, debe remarcarse que aún cuando en 2003 se modificó el modelo de concesiones, la misión formal del organismo no sufrió cambios significativos.

Recursos

- Insuficiente la estructura física y de personal. Se observan deficiencias en la cantidad de personal en relación con la resolución de los reclamos de los usuarios y para la concreción de efectivas auditorías a los concesionarios (Res. 21/99). A partir de 2003 los recursos del organismo se incrementaron exponencialmente pero ello no significó mejoras en las tareas de control realizadas.

Confiabilidad de los relevamientos de información

- Se observan diferencias entre lo informado por la DNV y lo observado por la AGN a través de pruebas de calzada, banquetas no estabilizadas, sectores con ahuellamientos mayores a los admisibles (Res. 275/96, respecto del Corredor Vial 18)
- Las instituciones con responsabilidad de control no realizaron verificaciones de costos de los materiales que utilizan los concesionarios. Por ejemplo, en la Resolución 276/96 se indica que la DNV ante la alta incidencia de los costos de algunos materiales (los que se utilizan para la ejecución de microaglomerados) asumió el 50% del total de una obra realizada en 1994, pero la evaluación estructural y de costos de mercado de la AGN determinó diferencias con relación a la propuesta realizada en la oferta (Res. 276/96)
- Se observa la ausencia de un plan metódico para la toma de los índices, e incluso indefiniciones y omisiones de algunos de los tramos habilitados para

evaluar. Asimismo, debe optimizarse el método para un eficaz seguimiento de las obligaciones técnicas de los concesionarios (Res. 69/96 y Res. 86/96, referidas al año 1994).

- No existe un criterio homogéneo para la presentación de los datos incluidos en los informes confeccionados por las regionales. (Res. 117/95)
- El Órgano de control no presenta la proyección del tránsito vehicular desde el inicio de la concesión (Res. 62/94)

Reclamos de los usuarios

- No se utiliza un criterio uniforme para el registro de reclamos telefónicos y personales (Res. 117/95)
- Anormalidades en la atención de los reclamos a través del contestador telefónico automático para el procesamiento de las quejas y reclamos formulados²⁸⁴ (Res. 117/95)
- Gran lentitud en el procesamiento informático de los reclamos formulados (Res. 117/95)
- Los derechos de los usuarios no han sido debidamente atendidos en la relación concedente- concesionario (Informe AGN, 2003).
- No se implementaron las normas básicas de atención al cliente por vía telefónica (Res. 220/01)
- No existía un detalle según tipo de reclamo y corredor vial (Res. 220/01)
- El ente no respondía a los reclamos ni emitía constancia de ellos (Res. 220/01, Res. 37/96 y Res. 117/ 95)
- Falta de información fehaciente sobre plazos y marchas de obras comprometidas (Res. 47/03)
- Las normas internas no prevén plazos para la resolución de los reclamos (Res. 220/01).
- No se realizan controles de consistencia de la tramitación y solución dada por el concesionario a las quejas, procediendo sólo a su archivo, vulnerando así lo

²⁸⁴ La Resolución 117/95 señala que la División de Relaciones Institucionales con el Usuario (DRIU) ha aplicado un criterio de selección muy estricto, ya que se le ha dado tratamiento sólo a uno.

establecido por la Ley de Procedimientos Administrativos²⁸⁵ pues no emite contestación al usuario (Res. 221/01).

- Asimismo, se constató que: a) la recepción de faxes no es automática, b) la recepción de quejas telefónicas no se encuentra sistematizada, sino que se deriva al reclamante a diversos números sucesivos (Res. 221/01).
- No existe un criterio único de registración que especifique con claridad la solución dada al usuario, la conformidad dada por este y si el Organo de Control adoptó alguna medida preventiva de control (Res. 221/01).
- En el caso de que un usuario requiera información de su queja al órgano de control, éste previo a contestarle, tiene que solicitarle a la Regional de Vialidad o al Concesionario dado que no cuenta con la documentación respaldatoria o el detalle de los reclamos (Res. 221/01).

²⁸⁵ Art. 39, apartado b) del Decreto 1759/72, reglamentación de la Ley de Procedimientos Administrativos

AGN: Reseña de aspectos críticos de las concesiones viales.

INVERSIONES

- **Obras Iniciales:** obras de poca magnitud que se realizaron sin mayores inconvenientes
- **Obras Prioritarias:** obras de suma importancia, destinadas a subsanar deficiencias identificadas en forma previa a la adjudicación. Los Acuerdos de Renegociación Contractual aprobados en 1992, hicieron caer estas obligaciones y posibilitaron que los concesionarios presenten nuevos cronogramas de obras (presentándose desplazamientos con respecto a los Contratos firmados).
- **Obras complementarias:** incluidas sólo en algunos contratos a solicitud de los concesionarios. Se observaron significativas desvíos en su ejecución, avances y el costo incurrido.

FRANQUICIAS DE OBRA

Dada la sistemática aplicación de franquicias adicionadas en forma automática a las fechas programadas y la magnitud de las prórrogas establecidas, los cronogramas sufrieron notables desplazamientos y la acentuación de los desvíos en el desarrollo de la concesión (pudiendo retrasarse en uno o dos años el comienzo de una obra).

Los retrasos desvirtuaron la planificación inicial de las obras, que fuera realizada en función de las necesidades de la red concesionada.

CONSECUENCIAS DE LOS ATRASOS DE INVERSIÓN

- **Desde el punto de vista técnico:** la demora en la en las tareas de refuerzo o mantenimiento del camino incrementa considerablemente los gastos de mantenimiento. Además, la obra que fue demorada ya no será suficiente para subsanar las deficiencias. Asimismo, se constataron deficiencias del mismo tipo que las detalladas en los Pliegos Técnicos para ser corregidas en los primeros años de las concesiones, así como en sectores donde se habían ejecutado obras poco tiempo antes.
- **Desde el punto de vista económico:** el atraso producido en el desarrollo del plan de obras en un corredor determinado, con el consiguiente diferimento de las inversiones afecta directamente la razonabilidad de las tarifas.

EL ORGANO DE CONTROL Y EL "CONTROL POR RESULTADOS"

Este control se ha visto limitado por diversas circunstancias:

- Limitaciones presupuestarias que han repercutido en el alcance y frecuencia de las campañas de evaluación
- Problemas de calibración del equipo utilizado para la determinación de la Deformación Longitudinal (Rugosidad), circunstancia que fue utilizada por los concesionarios como argumento para pedir la nulidad de los resultados con el empleo de este equipo. Esto afectó no sólo el índice de rugosidad sino otros indicadores en los que interviene. El organismo no actuó con la debida diligencia y la situación tardó varios años en ser revertida.
- La adherencia neumático- pavimento, aspecto clave de la seguridad vial, no fue

evaluada por años también por problemas de calibración del equipo que la mide.

- Numerosos incumplimientos que no siempre se sancionaron correctamente.
- La mayoría de las penalidades impuestas por incumplimiento de estas obligaciones no fueron efectivizadas.

RENEGOCIACIONES CONTRACTUALES

Los subsidios, generados para compensar a las empresas y mantener la tarifa en niveles que no impactarán significativamente en la economía, incorporaron una nueva variable contractual que, a la larga, provocaría una nueva renegociación de los contratos en el año 2001, donde el Estado reconocería la deuda devengada producto del incumplimiento de los pagos dicha compensación y, entre otros conceptos, por los incrementos tarifarios autorizados en su momento.

REGIMEN SANCIONATORIO

Algunos hechos que denotan las debilidades y deficiencias en la gestión en esta materia son:

- El Organismo de Control ha omitido propiciar penalidades
- No ha observado el debido cuidado en los elementos probatorios y los registros de seguimiento de planes de obra que presentaban contradicciones y discrepancias internas
- Existe una significativa morosidad en el diligenciamiento de los expedientes superando la razonabilidad de los plazos.
- Se inician los trámites de penalización correspondientes, pero no se efectiviza el pago de multas.
- No se pronuncio sobre el efecto de los incumplimientos del Concedente sobre la ecuación económico- financiera de las concesiones.
- Los montos por penalidades aplicadas no fueron compensados con las cuotas de compensación indemnizatorias (subsidio), tal como prevé la normativa contractual
- Se emitieron actos administrativos (viciados de nulidad) que resolvieron penalidades declarándolas abstractas.
- Las Actas aprobadas por el Decreto 92/01, mediante las cuales el Estado reconoce deudas a favor de los concesionarios, dejan pendiente de resolución las penalidades que se encontraban en trámite y no hubieran sido resueltas hasta ese momento.

Elaboración propia en base a las principales cuestiones presentadas en la reseña del informe de la AGN (2003) "Concesiones viales y DNV: muestra de las principales auditorías sobre órganos de control y empresas adjudicatarias del proceso de privatización. Síntesis y conclusiones. 1993- 2003"

Las quejas que se presentaron al Defensor del Pueblo vinculadas con los corredores viales provienen, en su mayoría, de presentaciones realizadas por autoridades provinciales o comunales.

En relación con las renegociaciones de los contratos, el Defensor del Pueblo solicitó a la Secretaría de Obras Públicas de la Nación que previo a tomar una decisión se llame a una Audiencia Pública y que el Órgano de Control de las Concesiones Viales cuente con una adecuada independencia funcional y económica. Sin embargo, de los mismos informes del Defensor se desprende que el Poder Ejecutivo ha hecho caso omiso a dichas prescripciones, aunque se habilitó en 1999 un proceso de Consulta Pública, donde podría darse vista previa a las actuaciones administrativas y todas las observaciones realizadas se incorporarían al expediente.

Respecto del primer modelo de concesión, el Defensor del Pueblo ha establecido como problemas del organismo concedente²⁸⁶:

- Falta de presupuesto para llevar acabo tareas de remediación (de rutas no concesionadas) o continuar adelante con los procesos licitatorios.
- Las autoridades nacionales deberían fortalecer los mecanismos de contralor adoptados en pro de optimizar las medidas relativas a la seguridad vial y transitabilidad implementadas por las empresas del sector
- En 1999 se abre, por primera vez, la posibilidad de que los ciudadanos opinen sobre los corredores viales, su revisión contractual y las Actas firmadas. Sin embargo, este llamado no se realizó en forma previa a que se firmara el Acta de Acuerdo.
- Se advirtió la falta absoluta de información acerca de las sanciones que registran los concesionarios por incurrir en atrasos en la ejecución de las obras o la normativa contractual.
- Tampoco se cuenta con un relevamiento de las penalizaciones aplicadas, desconociéndose si todas las obras comprometidas en los respectivos contratos fueron culminadas en las condiciones pactadas o se encuentran aún pendientes.
- Asimismo, se observa que las cuestiones vinculadas con la intensificación de la señalización no es mayormente analizada (Informe Defensor del Pueblo, 1999).

²⁸⁶ En base a datos de los Informes de Gestión Anual del Defensor del Pueblo de la Nación

- Las renegociaciones se realizaban sin tener con exactitud información sobre:
 - a) obras que cada ente concesionario llevo a cabo desde el inicio de la concesión; b) obras que finalizaron dentro de los plazos convenidos; c) obras que se hayan en plena etapa de ejecución, con expresa indicación de su estado de avance; d) obras no materializadas y las razones en que sustenta su demora.
- No consta en la documentación respaldatoria de la consulta, la existencia de informes del OCCOVI sobre las posibilidades de la empresa de brindar el servicio público con los niveles de ingreso actual, así como tampoco un dictamen sobre las variaciones de costos.

En los Informes del año 2000 y 2001 el Defensor del Pueblo de la Nación señala como principales focos de conflicto vinculado con los servicios viales a los siguientes temas:

- Exceso de tarifas en el peaje
- Falta de control y seguridad en las rutas
- Falta de caminos alternativos en rutas concesionadas
- Insuficiencia del mantenimiento de rutas (calzadas, banquetas, obras de arte, señalización vertical y horizontal, evacuación de aguas superficiales, falta de visibilidad y limpieza, etc.)
- Incumplimiento de pautas contractuales por parte de los concesionarios viales
- Deficiente prestación de servicios de auxilio y apoyo en concesiones viales
- Daños y perjuicios en propiedades por reconstrucción inadecuada de obras viales.

En tanto, de los informes de gestión del Defensor del Pueblo se desprende que los principales reclamos que se realizan respecto de las redes viales concesionadas a partir de 2003 son:

- Deficiente estado de rutas nacionales
- Falta de caminos alternativos

- Presunto exceso en tarifas de peaje.
- Falta de reconocimiento de daños en vehículos siniestrados en rutas concesionadas.

3. Déficit relacionados con la estructura organizativa del OCCOVI y la distribución de responsabilidades internas

El diseño de la organización nos permite observar la forma en que se utilizan los recursos, las reglas que dan lugar a una determinada filosofía organizativa así como la división de responsabilidades y la forma como se establecen las relaciones de articulación, coordinación y control, de manera de poder identificar al interior de la organización los clientes (internos o externos) de cada unidad. De esta forma, cada unidad podría establecer su misión en términos reales y no como mera enunciación formal. Asimismo, implica una cierta relación de responsabilidad y controles que excede la relación de autoridad.

La estructura organizativa interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas en un proyecto o proceso de gestión. Puede parecer una verdad de perogrullo señalar que los modelos y estructuras organizativas de una institución deben adecuarse a la naturaleza de la misión, objetivos y metas que persigue, pero a pesar de ello, siguen siendo escasas las instituciones que consiguen plenamente este ajuste entre medios y fines. En parte, porque sus objetivos -o el alcance de los mismos- no son claros y, por lo tanto, resulta difícil establecer relaciones causa-efecto entre un cierto esquema organizativo y su aptitud para lograrlos. Y en parte, también, por fallas de diseño, vacíos o superposiciones de funciones y desplazamientos de objetivos debidos a interferencias políticas o luchas de poder (Oszlak, 2005).

Tal como señala Mintzberg (1999: 26) "la estructura de la organización puede definirse simplemente como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo de las distintas tareas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas". La estructura y la toma de decisiones operacionales son realizadas en **forma rutinaria**, no dejándose espacio para la toma de decisiones especiales. A pesar de tener la posibilidad de armar grupos de trabajo ad- hoc, los mismos se han

constituido en muy pocas oportunidades a lo largo de la historia institucional del organismo.

Podría esperarse que el OCCOVI cuente con una importante ventaja constitutiva, ya que se trata de una organización diseñada hace pocos años, por lo que no arrastraría el legado de pesadas burocracias ni culturas patológicas. De forma que potencialmente pareciera se encontraba en condiciones de establecer sus funciones en forma más efectiva.

El OCCOVI está dirigido por un Director Ejecutivo²⁸⁷ del que dependen directamente dos gerencias (Asuntos Técnicos y Administrativo- Jurídico- Contable) de las que se desprenden tres subgerencias respectivamente (ver Organigrama). Además, el organismo cuenta con una comisión asesora, la cual está en la actualidad conformada por FADEEAC y Adecua. La estructura del organismo tiene características de un modelo jerárquico²⁸⁸ (ver Anexo).

Los procesos de trabajo están organizados funcionalmente, en tanto se trata de un organismo pequeño con una misión claramente delimitada, lo cual resulta pertinente si se considera que se ha optado por modalidades rutinarias y jerarquizadas de trabajo.

Al analizar los procesos de trabajo para la realización de los principales productos se observa que los recursos son asignados de forma de mantener una determinada capacidad instalada. En todo momento se privilegia la constancia y regularidad. Por lo tanto, podemos afirmar que la modalidad de trabajo que prevalece es la operativa.

La revisión de la estructura organizativa formalmente aprobada muestra que no se asignan funciones específicas al Director Ejecutivo. Sin embargo, del relevamiento sobre la situación realmente observada surge la preponderancia de su accionar, la

²⁸⁷ Originalmente el organismo estaba dirigido por una Dirección Ejecutiva que componían el Director y Subdirector del OCCOVI.

²⁸⁸ El *tipo de estructura* determina las partes de la organización que son responsables de las gestiones permanentes y de rutina, que trabajan gestionando una determinada capacidad instalada (*estructura vertical*) de otras que trabajan bajo modalidades de proyectos coordinados bajo la modalidad de programas (*estructura horizontal*). En tanto, la *clase de unidad* considera a aquella unidad cuya responsabilidad principal es producir resultados hacia afuera de la organización (*de línea*) de aquellas unidades que se orientan al apoyo interno (*staff*) Hintze (1999: 7). Para Barzelay (1998) las dependencias de staff deben participar en los diversos procesos desarticulados de toma de decisiones interactivas y de producción, mediante los cuales se determinan los resultados de las operaciones gubernamentales.

intervención en todos los procesos de gestión externa y el fuerte liderazgo marcado. Por tal motivo, la distribución de funciones que se presenta a continuación se ve alterada. Por otra parte, es llamativo que las responsabilidades de atención a los usuarios y seguimiento de los reclamos que estos se realicen, así como la de la realización del control sobre aspectos vinculados con la prestación de un buen servicio sean asignados a una unidad que depende de otra con una fuerte carga de procesos internos. A continuación se presentan los principales procesos de la gestión del organismo vinculados con la regulación de los corredores viales²⁸⁹ y la distribución de responsabilidades entre las distintas unidades que componen el OCCOVI. La asignación de corresponsabilidades por unidad se ha realizado utilizando una matriz de responsabilidad, desarrollada por Hintze, como instrumento para poder para indagar acerca de las funciones que le son atribuidas a cada unidad (ver Anexo). La misma esta directamente relacionada con la configuración y administración de estructuras organizativas, ya que refleja la asignación de autoridad delegada (competencias), metas y recursos. La falta o escasez de alguno de estos tres aspectos denota la dificultad de ejercer la responsabilidad y de ejecutar el control.

A través de esta matriz podemos observar: cómo se distribuye el poder en la organización; de qué manera se coordinan los procesos de trabajo; la existencia de vacíos o superposiciones de responsabilidad y la articulación de los sistemas de administración de estructuras con los de planificación y control.

En la matriz, realizada en función de las atribuciones formales de las unidades (ver Anexo), se analiza la delegación de autoridad en las unidades organizativas de las estructuras, identificando las competencias específicas para la utilización de recursos. Esta delegación tiene distintos alcances: a) *producción* (P), en este caso, la unidad tiene la responsabilidad de alcanzar los resultados determinados; b) *intervención* (I), cuando las unidades tienen autoridad o atribución para intervenir en forma previa a que la actividad se realice. En este caso, podría tratarse de una *Intervención vinculante* (IV), que implica poder de veto, o *Intervención no vinculante* (In) que implica que la unidad responsable de los resultados debe consultar

²⁸⁹ Se ha evitado la referencia a procesos de trabajo vinculados con el control de Accesos y, por ello, se ha decidido no tomar en consideración a la Subgerencia de Accesos.

previamente a otra; c) *control* (C), realizan una actividad posterior, controlando las decisiones de las unidades responsables obtener un resultado (Hintze, 1999).

Como puede observarse en el anexo, el Director Ejecutivo tiene pocas atribuciones directas siendo en la mayor parte de los procesos una instancia de control posterior o intervención previa en la decisión. No obstante, de la observación de los procesos internos de trabajo se desprende que el Director Ejecutivo participa directamente sobre el conjunto de los procesos identificados. En conclusión, el Director concentra una considerable cuota de poder en relación con las competencias asignadas formalmente, cuestión vinculada con el modelo de estructura jerárquica y vertical que adopta el organismo. Respecto de las responsabilidades por los resultados centrales del organismo, se observa que, en su mayoría, se concentran en las subgerencias (de obras o administrativa). Las gerencias tienen fundamentalmente funciones de coordinación.

En cuanto a los procesos de trabajo, se ha realizado un particular seguimiento del proceso a través del cual se canalizan los reclamos de los usuarios. En dicha observación pudo notarse que no existen mecanismos de registro unificados y tampoco mecanismos para el seguimiento de los reclamos de los usuarios. En tanto, las estadísticas sobre los tipos de reclamos resultan dudosas pues no hay criterios claros de clasificación de los mismos. Por tal motivo, resulta cuanto menos llamativo que el OCCOVI posea un Certificado la Norma Internacional ISO 9001: 2000²⁹⁰, obtenido en el año 2003 para todas las actividades y procesos de control y auditoría de orden técnico, económico financiero, legal y de atención al usuario, que realiza el organismo. Según información oficial²⁹¹, el OCCOVI ha obtenido una certificación de calidad para "Todas las actividades y Procesos de Control y Auditoria de Orden Técnico, Económico Financiero, Legal y de Atención al Usuario que realiza el Organismo en los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, Rutas y Puentes concesionados por el Estado Nacional".

²⁹⁰ Dicha norma se aplica cuando el objetivo es lograr de forma coherente la satisfacción del usuario con los productos y servicios de la organización, cuando se necesita manifestar la capacidad para demostrar la conformidad con los requisitos del cliente y los requisitos reglamentarios aplicables y para mejorar continuamente el sistema de gestión de la calidad.

²⁹¹ Publicada en la página web del organismo y corroborada en la página web del IRAM (durante el mes de febrero de 2006)

El OCCOVI respondió a través de la Subgerencia de Técnica de Corredores Viales los aspectos referidos a la implementación de un sistema de gestión de calidad basado en las Norma IRAM 9001, señalándose que un área específica de Gestión de la Calidad fue creada en el organismo (año 2002)²⁹². Según informa el organismo, para la implementación del *Sistema de Gestión de la Calidad* se desarrollaron y pusieron en marcha los siguientes aspectos de la normativa:

- Política de la Calidad
- Plan General de la Calidad
- Manual de la Calidad
- Procedimientos generales básicos del Organismo
- Objetivos claves de la calidad
- Diagramas de flujo de los procesos básicos del Organismo
- Instructivos de trabajo

Asimismo, la Dirección Ejecutiva definió las siguientes políticas para el Sistema de Gestión de Calidad:

- Proteger los bienes de las obras viales concesionadas, que le encomendara el Estado Nacional
- Controlar que el beneficio que recibe el usuario supere el valor del peaje fijado
- Asegurar una mejora continua en materia de seguridad vial
- Mantener un estricto control a fin de preservar el medio ambiente y el hábitat de los vecinos
- Involucrar a los integrantes del organismo, en todos los niveles, con esta política para brindar cada día, un mejor servicio al usuario y a la comunidad

²⁹² Incluso, se mantuvo contacto con IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación), el organismo que desarrolla los servicios de certificación, a fin de obtener información sobre tales procesos, pero los responsables del procedimiento señalaron que mantienen "un compromiso de confidencialidad con las organizaciones que hemos certificados en el cual nos comprometemos a no difundir datos de las mismas". Según lo señalado por personal del IRAM el compromiso de confidencialidad incluye también el dictamen que acompaña la certificación.

toda. Para el logro de las mismas se utilizaron diversas estrategias entre las cuales, las autoridades destacan: a) la firma de convenios con las universidades nacionales para la realización de estudios técnicos y de auditoria muy particularizados; b) la introducción de cambios en la forma de evaluar el estado del pavimento mediante mediciones continuas; c) la realización estudios de beneficios del usuario; d) la adopción de normas de control de parámetros de calidad de infraestructura vial; e) la implementación de un sistema de control de infracciones de tránsito a través de la incorporación de Gendarmería a la Seguridad Vial; f) la incorporación del control de la preservación del medio ambiente a los contratos de concesión de los corredores viales; g) la protección del hábitat animal de las zonas aledañas a las obras concesionadas.

En contraposición con lo que se espera que un sistema de calidad arrojaría como resultado, la SIGEN observa que sólo tienden a modificarse parcialmente las deficiencias detectadas en informes anteriores de los organismos de control. Además, según el auditor interno, las cuestiones que se han visto modificadas no se refieren a aspectos sustantivos de la organización y carecen de particular relevancia.

Respecto de los procesos de auditoria y control sobre los concesionarios, la SIGEN (Informe 29-7-02:6) señala que “[n]o se ha recibido, entre la documentación transferida por el OCCOVI de la DNV, constancias de [...] auditorias para verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación, suministros y otros contratos por parte de los concesionarios durante el período 1993- 2000”. En un informe de evaluación posterior, la SiGEN (2003)²⁹³ observó que el organismo carecía de un registro de inversiones obligatorias a ejecutar por el Concesionario y que también incumplía en la verificación de las condiciones técnicas exigibles a las calzadas pavimentadas (SIGEN, 2003: en relación con COVIARES)²⁹⁴.

Asimismo, la auditoria interna del organismo observó que no hay normas o reglamentos en materia de contrataciones ni obligatoriedad de informar a Estado acerca de la modalidad de contratación implementada para desarrollar las tareas

²⁹³ SIGEN, “Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno (OCCOVI), respectivo al año 2003”

²⁹⁴ La SIGEN indica que “no se tiene conocimiento de que el OCCOVI haya producido información sobre el estado de cumplimiento de las obras a cargo de los concesionarios, a fines de la liquidación de los respectivos contratos”. (Informe 2003: 18)

previstas contractualmente, cuestión que para la SIGEN sería central dado que “las sumas abonadas por los Concesionarios en concepto de compras y contrataciones tienen su incidencia en el plan económico- financiero que refleja la viabilidad de la concesión y que incluye la tasa de retorno del proyecto o sea la eventual rentabilidad”. Fuentes consultadas han señalado que estos déficit se mantienen, aunque en la actualidad sus efectos negativos se ven reducidos puesto que las obras de mayor envergadura se prevé que las ejecute el Estado.

En el mismo sentido se expidió en numerosas oportunidades la AGN que a través de distintas resoluciones expuso los siguientes déficit de estructura y procedimiento de trabajo del organismo:

- Inexistencia de manuales de procedimiento. Si bien el organismo dispone de normas internas aprobadas, no revisten el carácter de manual de procedimientos (Res. 220/01).
- Deficiencias en la red de comunicaciones internas entre las distintas dependencias del OCCV (Res. 117/95)

En relación con las actividades de control sobre los concesionarios:

- Ausencia de normalización de procedimientos y sistematización de datos con relación a la falta de normalización de procedimientos, de la definición de formularios, plazos, etc. (Res. 21/99). Es de destacar la persistencia de este déficit en el OCCOVI y también frente al cambio de modelo de concesión.
- La supervisión de algunas obras que realiza el órgano pueden caracterizarse como de marcada ineficiencia limitada al mero procesamiento de información proveniente del Concesionario (Res. 221/01).
- Aún cuando el Órgano de control insiste en que en estas concesiones deben exigirse únicamente resultados, en el mejor de los casos el control de resultados fue ineficiente cuando no inexistente.
- No se efectúan controles sobre los volúmenes de obra ni los montos de inversión en concepto de rutina
- No se han implementado efectivos controles de calidad, ya sea por causas técnicas o por limitaciones presupuestarias (Informe AGN, 2003)

Déficit asociados con los procedimientos para el cobro de multas por incumplimiento:

- Significativa morosidad en el diligenciamiento de los expedientes que tramitan penalidades superando la razonabilidad de los plazos (Res. 215/02)
- Se registran demoras en la tramitación de multas y en los plazos para resolver expedientes. Asimismo, el acto administrativo por el cual fueron resueltas dichas penalidades (declarándolas abstractas) se encuentra viciada de nulidad. (Res. 47/03)
- No se observa el debido cuidado en los elementos probatorios habida cuenta de las contradicciones y discrepancias en los documentos internos vinculados con las penalidades y aplicación de multas (Res. 47/03, Res. 215/02)

4. Déficit en materia de recursos humanos y materiales

En este punto nos concentramos en el estudio de los déficit vinculados con la cuantía de recursos de que disponen las organizaciones y las necesidades de insumos adicionales específicos. Se consideran tanto los recursos financieros, como los físicos, tecnológicos y humanos.

La planta permanente del organismo está conformada por 10 personas (menos del 5% del total de personas que se desempeñaban en el organismo hacia octubre de 2006). Los recursos para el pago de salarios al personal de planta permanente del organismo resulta del Programa Presupuestario 16- *Control de Concesiones Viales* y, además del cargo de Auditor del organismo, son todos cargos de dirección, gerencia y coordinación.

Los 226 empleados restantes han sido contratados por el organismo, un alto porcentaje (65%) a través del Decreto 1184/01 y el porcentaje restante (35%) por medio de la ley de Contrato de Trabajo. Las fuentes consultadas señalan que, a partir de 2003, se produjo un importante recambio de personal en el organismo. Sin embargo, no se cuenta con datos que permitan observar la evolución de la dotación del personal ni comparar la distribución del mismo. Finalmente, tampoco se cuenta con información sobre el nivel de capacitación del personal ni su grado de especialización.

Cuadro 23: Distribución del personal²⁹⁵

Unidad de Estructura organizativa	Planta Permanente				Contratos	TOTAL	Porcentaje
	Director	Gerente	Sub-Gerente	Auditor			
DIRECCIÓN EJECUTIVA	1				8	9	3,8%
Gerencia Técnica		1			32	33	14,0%
Subgerencia de Accesos			1		4	5	2,1%
Subgerencia de Corredores Viales			1		16,5	17,5	7,4%
Subgerencia de Obras			1		89	90	38,3%
Gerencia Administrativo- Jurídico- Contable		1			28	29	12,3%
Subgerencia de Administración			1			1	0,4%
Subgerencia de Asuntos Jurídicos			1		14	15	6,4%
Subgerencia de At. a usuarios y Mesa de Entradas			1		28,5	29,5	12,6%
Unidad de Auditoría Interna				1	6	7	3,0%
TOTAL	1	2	6	1	226	235	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del OCCOVI (datos referidos a Octubre de 2006)

La mayor proporción de personal desempeña tareas de supervisión de obras con asignaciones específicas (v.g. Córdoba, Chaco, Azul, Junín, Cipolletti, Misiones, además de las supervisiones de accesos a la Ciudad). Si bien la distribución del personal es bastante homogénea, se observa que las unidades que mayor cantidad de personal poseen son las dos Gerencias (Técnica y Administrativa, Jurídico y Contable) y la Subgerencia de Atención al Usuario y Mesa de Entrada. En las dos gerencias, se observa una alta proporción de personal profesional. En el caso de la Gerencia Técnica, con predominio de Ingenieros, Economistas y Licenciados en Sistemas; mientras que en el caso de la Gerencia Administrativa, Jurídico y Contable predominan los Abogados, Contadores y Economistas. Por su parte, en la Subgerencia de Atención al Usuario y Mesa de Entrada la mayor proporción la compone personal no profesionalizado. En tanto, la información suministrada por el organismo indica que en la Subgerencia Administrativa no hay ninguna persona contratada²⁹⁶.

Dentro del personal de la Dirección Ejecutiva, cinco de las ocho personas contratadas corresponden a la Secretaría Privada y dos contratos restantes

²⁹⁵ En el análisis del personal del organismo no es posible realizar la división que permita concentrarnos exclusivamente tareas vinculadas con los corredores viales, pues salvo las actividades específicas de la Subgerencia de Accesos (sólo 5 personas) el personal de las restantes unidades realiza tareas tanto sobre corredores viales como en accesos.

En el caso de la Gerencia Administrativa- Jurídico- Contable, una de las personas se desempeña en el Puente Rosario- Victoria; en el caso de los Corredores Viales, una de las personas se desempeña en Ruta 3, otro en el primer tramo Mar del Plata- Balcarce, otro en Rosario, otro en Tucumán, otro por Santa Rosa y otro en Punta Alta. Asimismo, en un caso se señala que se desempeña realizando tareas relativas a las terceras trochas.

²⁹⁶ Tal como era de esperar, consultas realizadas a la unidad demostraron que allí se desempeña personal contratado. Según se pudo comprobar (dado que se cuenta con el listado completo de personal contratado con nombre y apellido) se trata de personal contratado por otras unidades.

corresponden a prensa. En la Subgerencia de Corredores Viales, responsable de realizar el control de los aspectos técnicos y de calidad de los corredores viales concesionados se desempeñan poco más de 7% del personal de la institución. En gran parte de los contratos se señala la responsabilidad sobre las mejoras en los caminos (8 de los contratos, un 46% del total de los contratados que se desempeñan en la Subgerencia).

Según información obtenida a través de conversaciones informales con el personal del organismo, se señaló que la mayor proporción de ellos tenía una larga experiencia en la actividad estatal, pues provenían de distintas empresas privatizadas, organismos residuales y distintas áreas del Ministerio de Economía. En tal sentido, se observa que el personal medio del organismo no tiene una alta especialización y que tampoco la corta antigüedad del organismo ha sido una ventaja en términos de construcción de una nueva cultura organizacional que pueda evadir alguno de los más criticados aspectos de las viejas y altamente burocratizadas estructuras estatales.

En cuanto al salario, sólo se pudo acceder a la información de planta permanente, pues no se tuvo acceso a los contratos ni información referida a los montos de los contratos.

Cuadro 24: Escala salarial del personal de planta permanente, en pesos

Cargos	Sueldo Básico	Dedicación funcional	Adicional cargo jerárquico	TOTAL
Director Ejecutivo	1.900	1.900	3.400	7.200
Gerente y Auditor Interno	1.850	1.850	2.300	6.000
Secretario General*	1.800	1.800	1.900	5.500
Subgerente	1.800	1.800	900	4.500

* Se refiere al Subgerente de Atención al Usuario y Mesa de Entrada, que tiene una sobreasignación presupuestaria

Fuente: OCCOVI (datos octubre de 2006)

En lo referente a las políticas de financiamiento, corresponde señalar que el organismo cuenta con recursos propios, integrados por el 0,5 % sobre la recaudación neta de peaje, 1% sobre el producido por explotación de áreas de servicio y el redondeo de la tarifa de peaje al público (Oficina Nacional de Presupuesto).

Cuadro 25: Evolución del presupuesto

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Corrientes	8.834,0	8.294,0	5.553,0	6.770,0	7.073,0
Gastos corrientes	6.640,0	6.485,4	6.031,0	6.192,0	7.824,0
Resultado Económico	2.194,0	1.808,6	-478,0	578,0	-751,0
Recursos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	83.232,0
Gastos de capital	50,0	49,9	30,0	30,0	261.452,6
Contribuciones figurativas	1.571,0	0,0	508,0	0,0	178.971,6
Aplicaciones financieras	3.715,0	1.758,7	0,0	548,0	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

A partir de las nuevas licitaciones el organismo, que adquirió nuevo impulso y atribuciones, logró incrementar su presupuesto con un salto de recursos. En los últimos años se ha vuelto un elemento central para evaluar los recursos financieros con los que cuenta el organismo considerar las partidas enviadas por reasignaciones presupuestarias. La ley 26.198 de presupuesto habilita al Jefe de Gabinete a modificar el destino de las partidas presupuestarias, sin una intervención previa del Congreso²⁹⁷. El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y más específicamente el OCCOVI fueron algunas de las jurisdicciones más beneficiadas. En tal sentido, en el año 2007 se reasignaron para el pago de obras viales que se encontraban en construcción unos \$ 50.000.000 los cuales se sumaban a las asignaciones aprobadas en el presupuesto y a los recursos provenientes de los Fondos del Sistema Integrado de Transporte (SIT) que, como se explicó anteriormente, se conforma con recursos provenientes de un impuesto al gasoil y el Fondo que administra los recursos recibidos por la recaudación del peaje (ver características del segundo modelo de concesiones en el capítulo anterior). En definitiva, el organismo de control que administraba alrededor de \$ 6.000.000 con el anterior modelo de concesión pasó a administrar fondos por más de \$ 93.000.000 en 2005 y llegar a \$ 246.000.000 en 2006.

El nuevo modelo de concesiones dio lugar a un organismo más robusto, con nuevas atribuciones –aunque no necesariamente vinculadas con el control- y también con más recursos. Sin embargo, como se pudo ver en los capítulos anteriores estos

²⁹⁷ En el Art. 9 se le permite disponer al Jefe de Gabinete de ampliaciones en los créditos presupuestarios de la administración central y de los descentralizados y su correspondiente distribución.

aspectos no tuvieron impacto sobre la capacidad del organismo para fiscalizar las rutas nacionales concesionadas.

Problemas con los sistemas de información identificados por la SIGEN (2003)

En cuanto a los recursos informáticos y de software, se observan problemas con los sistemas informáticos de control, así como la falta de manuales de usuario y técnico. Por tal motivo, se establece una gran dependencia con el proveedor de los sistemas para su administración y mantenimiento.

Sistemas de control asociados con inversiones

- No se encuentra informatizado.
- No posee suficientes condiciones de seguridad
- No se dispone de un inventario actualizado de todas las inversiones efectuadas por el concesionario
- No se cuenta con un archivo adecuado de información respaldatoria de la información contenida en el mismo

Sistemas de control asociados con el cobro del canon

El sistema de información no brinda suficientes condiciones de seguridad y confiabilidad acerca de la información procesada

Sistemas de control asociados con la calidad de servicio

No se cuenta con un sistema de información que permita controlar la calidad del servicio

Sistemas de control asociados con las garantías contractuales y/o los seguros obligatorios

No posee un sistema de información para el control de las garantías y seguros

Sistemas de control asociados con sanciones

- No se encuentra informatizado
- Impide conocer el estado de las actuaciones iniciadas aún cuando no se han aplicado todas las sanciones
- En conclusión, para conocer el estado de cada expediente, se debe recurrir al mismo

Hallazgos anteriores a 2003

Según surge del informe de la SIGEN, se concluye que "los procedimientos de control informático llevados a cabo por el OCCOVI respecto a los corredores viales no resultan suficientes para asegurar la adecuación de los montos reclamados por los concesionarios, dado que se basan en información provista por los propios concesionarios, sin que pueda garantizarse que la misma sea real y no haya sido alterada previamente a su generación" (SIGEN, 2003: 20)

*Elaboración propia en base a "Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno (OCCOVI)"
Elaborado por la SIGEN, año 2003.*

CONCLUSIÓN

Si se considera que la regulación es la otra cara de la privatización/ concesión y, por lo tanto, que cuando el Estado privatiza la operación o prestación de un bien o servicio público -aceptando la existencia de un monopolio privado- debe controlar acorde a los valores públicos; podría suponerse que con la Reforma del Estado, iniciada en la década del '90, ingresó en la agenda pública la cuestión de la regulación. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo, en el caso de la concesión de las rutas nacionales, la transferencia de la responsabilidad estatal para la operación y reparación de los caminos que conectan distintas regiones del país no ha sido una cuestión socialmente problematizada. Al menos no lo fue al momento de realizar la primera concesión. Por ese entonces, la cuestión que acaparaba la agenda del gobierno era la de reducir el déficit fiscal y revertir la histórica desinversión en el sector. Frente a ello, los restantes aspectos fueron desplazados a un lugar secundario y respecto de la regulación se consideraba que la sociedad operaría como controlante de las actividades realizadas por las empresas. En los meses iniciales de la primera concesión, la movilización popular -asociada principalmente con el costo de las tarifas de peajes- motivó la "intervención" estatal, la cual no se orientó a la explicitación de un marco regulatorio sino a la creación de normas particulares que se superponían, y hasta contradecían, entre sí. Las renegociaciones de contratos marcaron el pulso de las relaciones entre los actores del sector. No obstante, tampoco indicaron la problematización de la cuestión de la regulación, sino resoluciones de compromiso a aspectos particulares.

Es posible afirmar que el proceso privatizador desplazó al Estado como propietario de numerosas empresas de servicios, pero no creó nuevas condiciones para asegurar el óptimo funcionamiento del sector. A principios de la década del '90, la problematización de la crisis económica desencadenó un proceso privatizador que arrojó, como elemento secundario, casi como acto reflejo de lo que ocurría en otros países, a los entes reguladores. En ese momento, no se tenía conciencia de la relevancia de tales organismos para el desarrollo pleno de los distintos sectores y por ello, la existencia misma de un organismo de control no sirve como indicador de la existencia de una política regulatoria. Posteriormente, si bien se oyeron algunas

voces intentando problematizar la cuestión, se observa que las condiciones contextuales actuaron “expulsando” el tratamiento de la misma. En la segunda etapa de concesiones tampoco parece ocupar un lugar relevante la cuestión de la regulación. No sería el fuerte déficit fiscal sino la inestabilidad política y la crítica situación socio-económica la que imponía restricciones para el surgimiento de la cuestión en la agenda gubernamental.

En tales circunstancias, aún cuando podría suponerse que se impuso una perspectiva de la regulación reduccionista, no fue así. Del análisis de la concesión vial realizada en 1990 se desprende que no se han cumplido siquiera con los objetivos mínimos que caracterizan esa perspectiva. En tal sentido, es evidente, por ejemplo, que no se redujeron los riesgos de la incertidumbre, ni se garantizaron reglas generales y homogéneas. Tampoco se implementó, en el caso de las redes viales argentinas, el modelo de *light regulation* (regulación liviana) al que se refirieron Davis y Flanders (1995) porque, tal como se desprende del análisis realizado en los capítulos anteriores, en el caso estudiado no hubo ausencia de normas sino que estas se han multiplicado y han mostrado una injerencia permanente del Estado a lo largo del período estudiado.

En términos de analizar qué es lo que efectivamente se ha regulado, se observan dos problemas subyacentes. El primero, vinculado con la confiabilidad de la información utilizada para ejercer el control, surge a partir de que la principal fuente de información es el concesionario. Se refuerza así la asimetría de información. El segundo de los problemas que delimita la efectiva regulación de los aspectos que aparecen indicados en los contratos es la inestabilidad institucional. Los continuos cambios en los organismos reducen las responsabilidades de control y complejizan, por los problemas en el traspaso de los registros, un análisis de la evolución del comportamiento de los concesionarios y, en general, del sector. Este segundo problema se ve fortalecido por la fragmentación de funciones regulatorias entre distintos organismos.

Dos modelos, algunas continuidades

A lo largo del presente trabajo se ha considerado, para caracterizar el período comprendido entre los años 1989 y 2006, la existencia de dos modelos de

regulación de las concesiones viales. Estos dos modelos, implantados en etapas históricas diferentes, responden a distintas lógicas de división del trabajo entre el Estado y los concesionarios viales. A través del primer modelo, instalado en una etapa de repliegue del Estado, se concesionaron las rutas nacionales y las obras que se realizarían en esos tramos resultaban, según lo indicado en los planes de inversión, responsabilidad de los concesionarios. En tanto, el segundo modelo responde a una estrategia diferente. Para los responsables de la licitación de la red vial a realizarse en 2003, la experiencia anterior no había resultado satisfactoria. Por ello, se diseñó un nuevo modelo, el que se sustentaba en un recorte de las funciones de los concesionarios. Las obras primarias en las rutas ya no eran responsabilidad de éstos, sino que el Estado, a través de distintas licitaciones, era quien debía llevarlas adelante. Los concesionarios sólo debían realizar las tareas de mantenimiento.

Se produjo un nuevo llamado para concesionar las rutas nacionales, el cual daba lugar a una nueva modalidad de concesión, pero también de regulación²⁹⁸. Aún cuando las licitaciones realizadas en 1990 definieron a los corredores viales como de modalidad onerosa –con la excepción del CV 6- nunca actuaron de tal forma ya que, a los pocos meses de realizada la transferencia, una renegociación eliminó el canon y fijó un subsidio estatal. En cambio, en el segundo modelo, cinco corredores viales tuvieron carácter oneroso y sólo uno recibió subsidios. La administración de los recursos en este segundo modelo se realizó a través de un Fondo Fiduciario administrado por el organismo regulador.

Aún cuando se observaron importantes diferencias en el diseño de ambos modelos, existe una importante continuidad en términos de las **capacidades estatales**. A pesar de la estabilidad de los contratos originales, de la mayor visibilidad de la agencia reguladora, de la mayor recaudación de recursos estatales y el fin de las compensaciones indemnizatorias, es evidente que la acción del Estado siguió favoreciendo a los mismos actores. El cambio de modelo, no implicó una revisión profunda de los resultados e impactos de la etapa anterior. Ni siquiera la renegociación de los contratos, prevista por la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002) generó las condiciones para el análisis del

²⁹⁸ Como se indicó anteriormente, esto no implica que se trate una situación socialmente problematizada.

cumplimiento de los contratos. Así, el nuevo modelo se estableció sobre los restos del anterior. Nuevamente primaba el desconocimiento sobre el estado del patrimonio que se estaba concesionando y el juego se abrió a las empresas, sin que se considerase su desempeño previo. En el nuevo modelo de concesión de las redes viales, la posibilidad de actuar como contratistas de obra les generó a los empresarios de la construcción nuevas posibilidades de reproducir sus ganancias. Por ello, aún cuando algunas empresas no participaron de las licitaciones de los corredores viales (v.g. Techint, Benito Roggio, Sideco Americana) se beneficiaron a partir del retorno a su negocio original, la construcción, reparación y mejora de los caminos. En síntesis, al igual que en la década del '90, se establece un modelo de regulación funcional a los intereses empresarios. No obstante, las condiciones de contexto han cambiado y con ello también lo ha hecho la forma de garantizar los beneficios a uno de los sectores más tradicionales del empresariado nacional.

En cuanto a la **dinámica de funcionamiento** del sector, se observa una importante continuidad en términos de su opacidad. En el primer modelo, la falta de transparencia se evidencia en los constantes cambios de reglas de juego a través de las renegociaciones. En el segundo, se observa una mayor persistencia de las reglas de juego, pero la opacidad se manifiesta en el manejo de los fondos. En el segundo modelo de concesiones, el organismo de control tiene un rol clave, pero no como regulador, sino como administrador de recursos y en su capacidad de realización de obras en los tramos concesionados. La agencia de control, a través de un liderazgo marcado de su director ejecutivo, ha pasado a ocupar un rol central en el esquema de la obra pública en Argentina. Sin embargo, ello no implicó una mejora significativa en el índice de estado de los caminos.

Por otra parte, resulta evidente la **fragmentación de funciones** asociadas con la regulación del sector. Aún cuando el OCCOVI ha cobrado impulso a partir de 2003, la multiplicación de instituciones con funciones vinculadas a la planificación, organización y control de los caminos, en general, y de las rutas concesionadas, en particular, es un elemento para explicar la baja capacidad del Estado para regular. La superposición de funciones y los vacíos, en términos de lo que se considera un efectivo modelo de regulación sectorial, son un exponente de la baja capacidad regulatoria específica, además de ser una muestra de que el Estado que se

configura luego del fin de la convertibilidad tampoco parece dar un espacio de relevancia a la cuestión de la regulación. En algunos sectores se renegociaron los contratos (v.g. distribución eléctrica, algunas autopistas y transportadoras de energía eléctrica), en otros se finalizó en forma anticipada (v.g. correo); en otros se reestatizaron las empresas privatizadas en la década anterior (v.g. agua y saneamiento) o, a partir de los enfrentamientos, se crearon empresas estatales (v.g. ENARSA; LAFSA), pero en ninguno de los casos se produjo una profunda revisión de la situación preexistente en el sector. Los enfrentamientos con los empresarios de las privatizadas fueron evidentes en los primeros tiempos del gobierno de Kirchner, pero aún cuando se optó por la ~~revisión~~ o reestatización, la opción pareció más un producto de la decisión empresarial de retirarse que el resultado de una firme intención del Estado de revisar las condiciones de contratación y fortalecimiento de su rol como regulador.

En asociación con lo planteado en el párrafo anterior, es de destacar como una importante continuidad de los dos modelos: el **rol central desempeñado por el Poder Ejecutivo Nacional**, en términos de la concentración del poder de decisión. Si bien los nombres de los funcionarios han variado, las dinámicas de interacción subsisten. El Ministerio que tiene a su cargo las funciones asociadas con la planificación de obras públicas, a través de la Secretaría que cumple específicamente con dichas funciones, establece los lineamientos centrales y actúa a lo largo de todo el proceso. El resto de las agencias e instituciones establecen sus estrategias y acciones a partir de lo dispuesto por éstas. En tanto, el Poder Legislativo y los gobiernos provinciales y municipales, por cuyos territorios atraviesan los caminos concesionados- son sistemáticamente excluidos de los ámbitos de tomas de decisión. En tanto, las resoluciones o intervenciones de organismos de control como la AGN –constitucionalmente definido como organismo de asistencia técnica del Congreso-, el Defensor del Pueblo –órgano independiente pero instituido en el ámbito del Congreso de la Nación-, la Procuraduría de la Nación; la Sindicatura han sido desestimadas al momento de la negociación con los empresarios del sector o la reorganización institucional. Inclusive, el fortalecimiento del OCCOVI es un indicador de la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional. La importancia del organismo resulta, entonces, de los vínculos informales existentes entre el Director Ejecutivo del organismo, el Ministro de Infraestructura y el

Presidente. Es decir, su capacidad de acción radica en las actividades realizadas en tales esferas.

La diferenciación entre los dos modelos de concesiones viales implantados en el período de estudio se sustentan en argumentos técnicos. Sin embargo, la regulación es también, y centralmente, una cuestión política. En tal sentido, más allá de las diferencias técnicas al subsistir la misma lógica de articulación social y la situación de debilidad estatal se reprodujeron la **captura empresarial** y la **cooptación política** sobre las actividades de regulación sectorial. En esa dinámica de comportamiento, es evidente que los grandes perdedores resultaron los usuarios de los caminos. No obstante, existen significativas diferencias respecto de, por ejemplo, los servicios domiciliarios, pues los usuarios de las rutas concesionadas ejercieron cierta capacidad de presión que permitió que las tarifas no aumentaran en la medida en que los acuerdos con los concesionarios lo establecían. Para ello, el Estado actuó otorgando subsidios y demás compensaciones (cuestión que fue más evidente en la caracterización del primer modelo). Por otro lado, algunos usuarios con mayor capacidad de presión —v.g. empresarios del transporte de pasajeros y carga— obtuvieron subsidios directos e indirectos a sus actividades. En tanto, podría concluirse que los principales perjudicados resultaron los usuarios de caminos no concesionados ya que los mismos no tuvieron mejoras debido a que los recursos del Estado siguieron orientándose a los caminos concesionados, mientras los caminos alternativos siguieron presentando importantes déficit y ha sido irrelevante el impacto de los nuevos.

Cuadro 26: Los dos modelos de concesión/regulación en perspectiva comparada

Características	Modelo de Concesiones Viales 1989	Modelo de Concesiones Viales 2003
Propósito de la concesión	Explotación, administración, conservación y mantenimiento obras realizadas	Explotación y administración. Sólo corresponde al concesionario la realización de algunas obras menores de mejoras.
Duración de la concesión	Inicialmente 12 años. Prorrogado a 13 años para 16 CV, extendido a 28 años para 1 CV	5 años
Kilómetros concesionados	9.383 km (+ CV 29)	7.954 km (+ CV 18 y 29, concesionados en la etapa anterior)
Número de consorcios	12	6 (+2 de la concesión anterior)
Tipo de concesión	Subsidiada. Si bien, originalmente sólo un CV tenía este rasgo, todos terminaron siendo subvencionados por el Estado (a excepción de un CV)	Onerosa (a excepción de un CV). Sistema administrado a través de una Caja Única.
Grado de decisión del concesionario	ALTO En función de los planes de obra y la aprobación de propuestas tiene amplio margen para la definición de las obras y su característica	MUY BAJO
Fondos para las obras	Privados. No obstante, a partir de los subsidios y otras modificaciones contractuales, podría decirse que eran fondos públicos administrados por privados.	Públicos. Se realizan nuevas licitaciones para la realización de grandes obras. Si bien, no se obtuvieron datos oficiales, fuentes del organismo señalaron que entre 2003 y 2005 se realizaron alrededor de 60 obras con estas características. Privados: para la conservación, explotación, mantenimiento y prestación de servicios usuarios
Renegociaciones	SI	NO
Organismo de control	DNV, OCCOV, OCCOVI (según el período dentro de la concesión).	OCCOVI En este modelo es además responsable de planificar las obras y realizar el llamado a licitación para la realización de las mismas.
Participación del organismo regulador en la concesión	NO La función de control y regulación se estableció en forma posterior a la licitación y concesión	SI El organismo precedió al proceso de las nuevas licitaciones.
Autonomía	Recién en el período final de la concesión (últimos 2 años)	SI
Ejecución de obras	DNV (Fuera de la red concesionada)	DNV (Fuera de la red concesionada) OCCOVI (en la red concesionada)

Fuente: Elaboración propia

La licitación de los corredores viales

Cuando las necesidades específicas de la infraestructura concesionada no se identifican en forma previa, las fallas regulatorias se hacen más evidentes. Una menor diagramación y estudio de las condiciones iniciales y de los riesgos existentes aumenta la asimetría entre el concesionario y el concedente, en desmedro de la posición de los usuarios y la ciudadanía. Estas falencias iniciales se vuelven muy difíciles de revertir, puesto que retroalimentan la vulnerabilidad del Estado, ya que la escasa precisión de las reglas regulatorias antes de la privatización aumentan la incertidumbre.

La vertiginosa concesión de caminos y la uniformidad temporal del proceso de licitación favorecieron la opacidad del proceso y la concentración del mercado. En tal sentido, un proceso de concesiones progresivo y realizado en distintos momentos permite realizar un estudio más profundo sobre las condiciones de las obras a concesionar (v.g. caso chileno). Así, la competitividad de las licitaciones puede ampliarse cuando existe una programación de licitaciones que permite, por ejemplo, que empresas de menor tamaño puedan afrontar los costos de presentarse en la licitación.

Respecto de la resolución de dichos procesos de licitación, se observa que si bien la tarifa y el canon propuesto son criterios importantes para definir las concesiones, no pueden ser los únicos. La ausencia de un estudio sistemático sobre las probabilidades de cumplir con las obras presentadas por los consorcios que se presentaron en las licitaciones generó consecuencias irreparables en el primer período de concesiones puesto que, en cierta forma, justificaron las constantes renegociaciones y la incertidumbre.

Esta situación nos lleva a concluir que los llamados a licitación deben efectuarse sobre la base de proyectos definitivos y sustentados en informes técnicos actualizados. De forma que puedan recortarse las posibilidades de modificaciones de obra y variaciones presupuestarias. En la segunda licitación de rutas nacionales podría haberse contado con dicha información. No obstante, la premura con la que se llevó adelante el proceso generó que las condiciones para que esta cuestión volviera a ser desplazada de la escena.

En los dos procesos de concesión de rutas nacionales (1989 y 2003), los pliegos carecían de un diagnóstico del estado de las rutas. Tampoco existió un marco regulatorio preexistente, sino que los pliegos y, posteriormente, los contratos de concesión serían los que enmarcarían las relaciones iniciales entre los concesionarios y el Estado. Por su parte, la primera de las licitaciones se desarrolló sin que se creara un organismo responsable de la regulación y el control, el cual surgió varios meses después de realizada la concesión. En el segundo de los procesos dicho organismo existió, pero los tiempos de la concesión estuvieron, al igual que en la etapa anterior, pautados desde la administración central. La primera de las concesiones viales permitió la concentración empresarial y la existencia de comportamientos colusivos; mientras que en la segunda de las licitaciones no se evidenciaron dichos comportamientos²⁹⁹, aunque debe señalarse que no se realizó una exclusión de los malos jugadores de la etapa anterior –exclusión que tampoco se verificó respecto de la relación con la realización de obras–.

A pesar de las similitudes que pueden encontrarse en ambos procesos de concesión de redes viales, es de destacar que las características del modelo de concesión/regulación creado en 1989 genera déficit de capacidades más difíciles de revertir que las del segundo modelo. El diseño institucional creado en 2003 tiene un menor impacto sobre el desempeño del sector puesto que, como se analizó a lo largo del trabajo, son las licitaciones de los tramos para reparación y mejora de los caminos las que pasan a ocupar un lugar central³⁰⁰.

La inestabilidad de las reglas de juego

Otro de los puntos que facilita la transparencia del marco regulatorio se asocia con la existencia de un marco regulatorio único. La alta dispersión normativa que caracterizó al sector favorece la vulnerabilidad. En tal sentido, se considera que la claridad de las reglas y la credibilidad de las instituciones para resolver los conflictos tienen un importante papel en la reducción de los riesgos regulatorios. Las concesiones viales realizadas en 1990 estuvieron signadas por la constante renegociación de las reglas de juego. Se llevaron adelante tres renegociaciones: la primera, fue iniciada pocos meses después de la adjudicación de los corredores; la

²⁹⁹ Al menos, cuando nos referimos a la etapa de la concesión.

³⁰⁰ En relación con el comportamiento empresarial, es de destacar que es en esas licitaciones donde se verifica la concentración empresarial, reproduciéndose el modelo de la patria contratista.

segunda, iniciada cuatro años después de la primera, tardaría alrededor cinco años en resolverse y su vigencia muy breve, puesto que la crisis de diciembre de 2001 dió lugar a una nueva renegociación de los contratos, la cual se extendería hasta el nuevo llamado a licitación. Las decisiones en relación con los procesos de renegociación han quedado en manos del Ejecutivo y la intervención de la agencia de control, así como la del Poder Legislativo ha sido muy escasa. Tal como se analizó a lo largo del texto, el rol central fue desempeñado por la Secretaría de Obras Públicas. Así, el primer modelo de concesiones estuvo signado por la incapacidad (o falta de voluntad) para llevar adelante acuerdos que establecieran claridad y transparencia al vínculo entre los concesionarios viales y el Estado. Sin embargo, la incertidumbre que caracterizó la primera de las concesiones viales no fue neutral, ya que afectó de distinta forma a los actores involucrados y benefició a los concesionarios.

La estabilidad de las normas que enmarcaron el segundo período de concesiones viales es mayor, pues no se observaron renegociaciones ni reformas amplias en los acuerdos iniciales. Sin embargo, la fragmentación normativa persistió por la ausencia de una marco regulatorio único.

El déficit de las capacidades estatales

A lo largo del trabajo, se han observado los continuos cambios respecto de la responsabilidad de controlar las redes viales concesionadas. Distintos organismos se sucedieron orientándose, al menos formalmente, al cumplimiento de dicha misión. A pesar de las distintas cristalizaciones burocráticas, los distintos organismos responsables del control de las redes viales conservan un elemento común que es su ***baja autonomía***. Así, se ha podido observar que, con mayores o menores recursos, la agencia de control se ha caracterizado por el bajo grado de libertad para cumplir con sus objetivos. Esta capacidad, como señalamos anteriormente, se caracteriza por el sesgo que imponen: el gobierno y los empresarios, los cuales han tendido a excluir del centro de la escena a la agencia de contralor.

El estudio del caso de las concesiones viales y la relación entre el Estado y los empresarios del sector sirve para sostener la proposición que señala que las oposiciones de los actores sociales en y a través del Estado contribuyen al

debilitamiento de un marco social e institucional ya débil pues los distintos actores de la sociedad civil pugnan por insertar directamente sus intereses de grupo en el Estado.

Respecto del rol de las **agencias de accountability horizontal** se observa que, si bien han tenido un rol crítico respecto de las actividades del sector, la incidencia de sus observaciones ha sido muy baja. Lo retrasado de sus observaciones respecto de los hechos ocurridos y un Poder Legislativo ausente de las cuestiones regulatorias propiciaron las condiciones que fortalecieron el decisionismo gubernamental.

Analizar el rol del Estado como regulador nos permite profundizar en el conocimiento de la forma en que el Estado actúa, se interrelaciona con otros actores y se expresa a través de políticas públicas. A lo largo del trabajo se ha demostrado que la concesión de redes viales y su regulación no es un hecho aislado, por lo tanto, no puede analizarse sin considerar las condiciones macroeconómicas y políticas o a los múltiples actores estatales (v.g. gobierno nacional, gobiernos subnacionales, agencias de control y regulación, Poder Legislativo, organismos de control, Poder Judicial) y no estatales (usuarios de las rutas, concesionarios, empresarios de la construcción, transportistas, sector agroganadero, etc). A partir de ello, se espera que el trabajo haya resultado relevante como indicador de las condiciones en las que el Estado se expresa y la forma en que lo hace a partir de sus interacciones con otros actores, pero también es resultante de las capacidades estatales.

Respecto al rol del organismo regulador, es evidente que el modelo instaurado en el 2003 dio mayor participación al mismo. Sin embargo, esto no ocurrió en función de reforzar sus aspectos regulatorios, sino por el incremento a partir de un liderazgo en particular, de las características operativas de prestación de un servicio de mantenimiento y realización de obras.

Finalmente, es interesante destacar en la comparación de los dos modelos de concesión/ regulación de las concesiones viales que, aún cuando el segundo modelo surge en una etapa fuertemente crítica del modelo de concesión y regulación implementado en la década del '90 no impuso una revisión de los impactos del proceso precedente. Tal como se desprende de lo expuesto en secciones anteriores de este capítulo, al momento de definir las características de la nueva licitación de rutas nacionales se planteó la necesidad de realizar una revisión de los resultados

previos e, incluso, algunos funcionarios señalaban que las empresas con un mal desempeño no podrían participar de las nuevas licitaciones. Esto no ocurrió, ya que nuevamente la "urgencia" aparecía enmarcando el proceso de licitaciones. Así, el nuevo modelo se impuso como una especie de "borrón y cuenta nueva". Aparentemente, un nuevo juego comenzaba. Sin embargo, aún cuando algunas reglas pudieron cambiar, las cartas y los jugadores seguían siendo los mismos. Incluso, si bien muchas empresas que conformaban los consorcios en el período 1990-2003 no formaron parte de los grupos concesionarios, a partir de 2003 se mantenían en el juego, ya que participaron de las licitaciones de obras.

BIBLIOGRAFÍA

Abdala, Manuel; Spiller, Pablo (1999). *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas grupo editor.

Abdala, Miguel Angel (1998). "Instituciones, Contratos y Regulación de la Infraestructura". CEDI- FGYS. Documento de Trabajo 15. Buenos Aires.

Acevedo, Manuel; Basualdo, Eduardo; Khaviasse, Miguel (1990). *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973- 1987)*. Buenos Aires: Editora/12 y Pensamiento Jurídico.

Acuña, Carlos (1992). "Organizaciones empresariales y políticas públicas en Argentina". En: Organizaciones empresariales y políticas públicas, Aportes del Seminario "Organizaciones empresariales y políticas públicas" realizado en la ciudad de Montevideo en diciembre de 1991.

Acuña, Carlos (1995). "El análisis de la burguesía como actor político". Tesis doctoral, University of Chicago, Department of Political Science.

AGN (2004). "Estudio Especial 210". Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (1996). "La hechura de las Políticas" México DF: Porrúa.

Ariño Ortiz, Gaspar (1995). "Teoría y Práctica de la Regulación para la competencia. (Hacia un nuevo concepto de Servicio Público)". Ponencia presentada en el seminario sobre Regulación de los servicios públicos privatizados. Universidad de Belgrano, 5-7 de Septiembre de 1995. Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel (2005). *Las privatizadas I*. Ayer, Hoy y mañana. Colección Claves para todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Azpiazu, Daniel (2005). *Las privatizadas II*. Ayer, Hoy y mañana. Colección Claves para todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Azpiazu, Daniel (2002). *Privatizaciones y poder económico*. FLACSO, IDEP, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo (2002). *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Publicado por Universidad Nacional de Quilmes / IDEP/ Página 12.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo; Abeles, Martín; Arza, Camila; Forcinito, Karina; Pesce, Julieta; Schorr, Martín (s/f). "Del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 a los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990". Argiropolis, periódico universitario.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo; Abeles, Martín; Arza, Camila; Forcinito,

Karina; Pesce, Julieta; Schorr, Martín (s/f). "Del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 a los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990". Buenos Aires: Argiropolis, periódico universitario.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo; Khaviasse, Miguel (1989). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80*. Buenos Aires: Legasa.

Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta (2003). *La privatización del sistema vial en la Argentina ¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?* FLACSO, Documento de Trabajo 11. Buenos Aires: FLACSO.

Azpiazu, Daniel; Schorr, Martín (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: FLACSO, IDEP, Siglo XXI.

Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO- Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Basualdo, Eduardo (2006). "Estudios de historia económica argentina". Buenos Aires: FLACSO- Siglo XXI.

Bousquet, Frank; Fayard, Alain (2001). "Road Infrastructure Concession Practice in Europe", dirección electrónica: www.worldbank.org (visto Febrero de 2003)

Burki, S.J.; Perry, G.E. (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Puntos de Vista. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington D.C.

Camisa, Eduardo; Piazza, Gustavo (2003). "El manejo de los riesgos en la concesión de servicios públicos". En: Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Córdoba.

Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumen I, II y III. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cohen, Jean; Arato, Andrew (2000). *Sociedad civil y Teoría Política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Congreso de Vialidad (s/f.a). "Legislación vial, antecedentes de la normativa vial". En:

http://www.vialidad.gov.ar/legislacion_vial/documentos/doc%20pdf/CONGRESO%20VIAL%20CAPITULO%20I.pdf#search=%22%22Ley%20nacional%20de%20vialidad%22%20%22fondo%20nacional%20de%20vialidad%22%22. (visto en septiembre de 2006)

Congreso de Vialidad (s/f.b). "Fondo Nacional de Vialidad (artículos 17 al 21)". En: [http://www.vialidad.gov.ar/legislacion_vial/documentos/doc%20pdf/CONGRESO%](http://www.vialidad.gov.ar/legislacion_vial/documentos/doc%20pdf/CONGRESO%20FONDO%20NACIONAL%20DE%20VIALIDAD.pdf)

20VIAL%20CAPITULO%20III%20-%20IV.pdf#search=%22%22Fondo%20de%20Combustibles%22%20%221968%22%22 (visto en septiembre de 2006)

Contraloría General de la República (2000). "Fiscalización de obras públicas concesionadas a nivel nacional", Santiago de Chile.

Cordero Vargas, Ricardo (1999). *El rol regulador del Estado en obras viales concesionadas*. Estudio de casos N° 35. Universidad de Chile, Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. (DE: www.dii.uchile.cl/mgpp, visto en Febrero de 2002)

Corrales, Javier (1998). "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: The Recent Private Sector Support of Privatization," En: *Studies in Comparative International Development*, n° 32, vol. 4. Invierno de 1998 (pp.24-51).

Damill, Mario; Fanelli, José María (1994). "La macroeconomía en América Latina: de la crisis de la deuda externa a las reformas estructurales". Serie Reformas de Política Pública n° 30, CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL

Davis, Evan; Flanders, Stephanie (1995). "Conflicting Regulator Objectives: The Supply of Gas to UK Industry". En Bishop, Matthew; Kay, John; Mayer, Colin (ed). *The Regulatory Challenge*. Oxford University Press. Nueva York. (pp. 43-66)

Delgado, Ricardo (1998). *Inversiones en Infraestructura Vial: la Experiencia Argentina*. Naciones Unidas, CEPAL Serie Reformas Económicas N° 6. Santiago de Chile.

Estache, Antonio; de Rus, Gines (2000). *Privatización y Regulación de infraestructura de transporte. Una guía para reguladores*. Washington: Banco Mundial, Alfaomega.

Estache, Antonio; Romero, Manuel; Strong, John (2000). "Carreteras de peaje". En: Estache, Antonio; de Rus, Gines (ed). *Privatización y Regulación de infraestructura de transporte. Una guía para reguladores*. Washington: Banco Mundial, Alfaomega.

Evans, Meter (1996). "El Estado como problema y como solución". En: Revista Desarrollo Económico, n° 140. Buenos Aires.

Felder, Ruth; López, Andrea; Thwaites Rey, Mabel (1999) *La regulación estatal de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia Argentina*. En Revista Coyuntura, año 8, N° 79.

FIEL (1999). *La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia Argentina reciente*. Buenos Aires

Francis, John (1993). *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Massachussets: Blackwell, Oxford y Cambridge.

Gameiro de Moura, Marcelo (2002). "Regulatory Agencies: some theoretical concerns on their creation". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal. 8- 11 de Octubre de 2002.

García Delgado, Daniel (2001). "*El estado de la regulación y el control de los servicios públicos en Argentina. Desafíos y propuestas*". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 noviembre, Buenos Aires.

Garretón, Manuel (2002). "La transformación de la acción colectiva en América Latina". En: Revista de la CEPAL, n° 76. Santiago de Chile: CEPAL.

Gerchunoff, Pablo y Canovas, Guillermo (1995). "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". En Revista Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 136. Enero- marzo de 1995, pp. 483-512. Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (s/f) "Redefiniendo las fronteras entre el sector público y el sector privado". Instituto Torcuato Di Tella. Documento de trabajo. Buenos Aires: UTDT.

Gerchunoff, Pablo; Canovas, Guillermo (1994). "Las privatizaciones en Argentina: impactos micro y macroeconómicos". Serie Reforma de Políticas Públicas 21. Proyecto regional de reforma de políticas públicas. CEPAL- Gobierno de Países Bajos- PNUD. Santiago de Chile.

Gómez- Ibáñez, José (2003). *Regulating Infraestructura. Monopoly, Contracts and Discretion*. Cambridge, Massachuset: Harvard University Press.

Gómez-Lobo, Andrés; Hinojosa Sergio (1999). "Broad Roads in a thin country. Infrastructure Concessions in Chile", Dirección electrónica, www.iadb.org (visto en diciembre de 2002)

Granados, Francisco; Knoke, David (2005). "Organized Interest Groups and Policy Networks". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hintze, Jorge (1999). "Administración de Estructuras Organizativas". Publicado en Biblioteca Virtual TOP. www.top.org.ar/publicac.htm (visto en marzo de 2001)

Homans, George (1990). "El conductismo después del conductismo". En: Giddens, Anthony; Turner, Jonathan, et.al. *La teoría social, hoy*. México DF: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza editorial.

Iazzeta, Osvaldo (1996). "Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política". Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.

ILPES (1996). "Gestión Estratégica, Regulación y Mercado". VIII Mesa Directiva

del Consejo Regional de Planificación. Brasilia, 25 y 26 de noviembre. Santiago de Chile: CEPAL.

INAP (1999). "El desarrollo de las capacidades institucionales para la regulación de los servicios públicos". En Revista Temas. Estado, Administración y Políticas Públicas. Año 1, N° 1. Buenos Aires.

Isuani, Ernesto (1991): "Bismark o Keynes: ¿Quién es el culpable?". En: Isuani, Ernesto y Lovuolo, Rubén (eds). *El Estado Benefactor un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Jenkins, J. Craig; Form, William (2005). "Social Movements and Social Change". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Komminos, Nicos (1989). "From National to Local: The janus of crisis". En: Gotteiner, M.K. and Komminos, N. (ed) *Capitalist Development and Crisis Theory: Accumulation, Regulation and Spatial Restructuring*. London: Macmillan.

Lahera Parada, Eugenio (1997). "Políticas de regulación y promoción de la competencia". En: Revista Chilena de Administración Pública, Estado, Gobierno y Gestión Pública. Año 3 N° 14, 1997. Santiago de Chile (pp. 30-39).

Laura, Guillermo (1999). *10.000 km. de autopista por 10 centavos*. Buenos Aires: Ediciones Realidad Argentina.

Leguizamon, Carlos (2003). "Fideicomisos de Inversión para Infraestructura en Argentina". Trabajo presentado en el Taller de Trabajo: Experiencias Regionales en la Concesión de Obras de Infraestructura. CEPAL: Santiago de Chile. Diciembre de 2003

Llanos, Mariana; Margheritis, Ana (1999). "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem". En: Revista Política y Gobierno, n° 2. CIDE. México.

López, Andrea (1998). *Regulación y control del servicio de agua potable*. En Barrionuevo, Arthur; Lahera Parada, Eugenio (eds) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. CLAD-Eudeba. Bs. As. (pp. 379- 406)

López, Andrea; Felder, Ruth (1997). *Consideraciones conceptuales relativas a la regulación estatal de servicios públicos de gestión privada*. INAP. Serie Documentos de Apoyo a la Capacitación. Buenos Aires.

López, Andrea; Forcinito, Karina (2005). "Capacidades estatales en la provisión y regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina" (mimeo).

López, Andrés (2006). "Empresarios, instituciones y el desarrollo económico argentino". Buenos Aires: CEPAL.

López, Beatriz Hebe; Rubins, Roxana (2001). "Dos proyectos de obra pública vial". Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en la Ciudad de Rosario.

Lozano, Claudio (2001). "Comentario de Claudio Lozano al trabajo de Eduardo Basualdo". En: Basualdo (2001) *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO- Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Majone, Giandomenico; La Spina, Antonio (1993) "El Estado regulador". En Revista Gestión y Política Pública. Vol. 2 N° 2, (Jul.-Dic. 1993). México DF. (pp. 197-261)

Margheritis, Ana (1998). "La política económica como instrumento político. El caso de las privatizaciones en la Argentina". Ponencia presentada en el XXI International Congress de la Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, Setiembre 24-26, 1998.

Marienhoff, Miguel (1995). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Martín, Juan (1996). *Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura*. Dirección de Programación del Sector Público. CEPAL. Santiago de Chile.

Mayntz, Renate (2006). "Governance en el Estado moderno". En: Revista de Reflexión y Análisis Político: PostData, N° 11. Buenos Aires.

Mazón, Alfredo (s/f). "Golpe de Estado S.A. Un gran negocio". DE: http://www.perio.unlp.edu.ar/question/nivel2/articulos/ensayos/mason_1_ensayos_10.htm (visto en diciembre 2006).

Melo, José (1998). "Regulación de telecomunicaciones en Perú y Venezuela". En: Barrionuevo, Arthur; Lahera Parada, Eugenio (ed) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires: CLAD-EUDEBA.

Melo, Marcus; Gaetani, Francisco (2005). "Capacidades estatales: agencias de regulación y control". Presentación realizada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Portugal. 8- 11 de Octubre de 2002.

Menem, Carlos; Dromi, Roberto (1990). *Reforma del Estado y Transformación Nacional*. Editorial Ciencias de la Administración. Buenos Aires.

Mertehikian, Eduardo (2006) "Notas sobre la responsabilidad del Estado por la ejecución de una obra pública en el marco de una concesión otorgada a un particular" Comentario al fallo de la Sala "C" de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil recaído en la causa "Capaglioni, Julio Alejandro c/ Grupo Concesionario del Oeste S.A. y otro s/ daños y perjuicios", del 02-03-2006. Publicado en Newsletter Digital RAP, distribuido por correo electrónico el 31 de agosto de 2006.

Miliband, Ralph (1990). "Análisis de clases". En: Giddens, Anthony; Turner, Jonathan, et.al. *La teoría social, hoy*. Madrid: Gedisa.

Mintzberg, Henry (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía.

Mizruchi, Mark; Bey, Deborah (2005). "Corporate Control, Interfirm Relations, and Corporate Power". En: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Buenos Aires: Paidós.

Ministerio de Obra Pública (2001) "La Inversión en Infraestructura 1990-1999 y su Proyección 2000-2009". Informe de gestión. Santiago de Chile, Octubre de 2001.

Muñoz, Oscar. (1993) "Hacia el Estado Regulador". en Muñoz, Oscar (ed.). *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Murillo, Victoria (2002). "Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America". En *World Politics*. Volume 54, Number 4, July 2002, pp. 462-493.

Novaro, Marcos (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.

O' Sullivan, Edmund (1999) "The Debate over Sequencing Private Sector Participation in Infrastructure". En: Fawzy, Samiha y Galal, Ahmed (ed.) *Partners for Development. New Roles for Government and Private Sector in the Middle East and North Africa*. Mediterranean Development Forum, Washington DC: World Bank Institute.

Ostiguy, Pierre (1990). *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80*. Buenos Aires: Legasa.

Oszlak, Oscar (1997). "Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas de juego?". En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia. N° 19. Caracas. Octubre de 1997. (pp. 6- 60)

Oszlak, Oscar (1999). "De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado". En Nueva Sociedad, No.160, Marzo-Abril de 1999. Caracas.

Oszlak, Oscar (2004). "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico- metodológica" En: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria et. al. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, Oscar; Orellana, Edgardo (1991). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI". Publicado en Biblioteca Virtual TOP.

www.top.org.ar/publicac.htm (visto noviembre de 2002)

Pando, Diego (s/f) "Un enfoque conceptual para el análisis de la regulación de servicios públicos". Mimeo. D.E:
http://www.udes.edu.ar/departamentos/administracion/seminarios_archivos/regulacion.doc (visto abril de 2005)

Parker, David (1999). *¿Cómo regular las empresas de servicios públicos?. Lo que pueden aprender otros países de la experiencia del Reino Unido*. Grupo Estratégico de Gestión. Departamento de Administración de Empresas de Aston. Universidad de Aston. Investigación y Teoría. Vol I, Emisión 1. Rootledge

Presman, Jorge (s/f). "Los subsidios en las concesiones viales y en el sector transporte". En: *Escenarios Alternativos*. Buenos Aires.

Rees, Ray; Vickers, John (1995). "RPI- x Price Cap Regulation". En Bishop, Matthew; Kay, John; Mayer, Colin (ed.) *The Regulatory Challenge*. Oxford University Press. Nueva York. (pp. 358- 383)

Rima, Juan Carlos; Sánchez, Jorge; Yáñez, Luis (1997). *La Vialidad Argentina y la Concesión por Peaje en Rutas Nacionales. Antecedentes y Evaluación de los Primeros Siete Años de Concesión*. Serie de Estudios CECE N° 25. Buenos Aires.

Romero Pittari, Salvador (1988) Los actores sociales y la nueva política económica. En *Foro Económico*, 23. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Rufián Lizano, Dolores (2002). *Políticas de Concesión Vial: Análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú*. Serie Gestión Pública 16. Proyecto ILPES/ CAF "Marco Regulatorio, privatización y modernización del Estado". Santiago de Chile.

Sabatier, Paul (1999). "The Need for Better Theories". En: Sabatier, Paul (ed) *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.

Schamis, Hector (1998). "The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America". Kellogg Institute Working paper 250. Notre Dame: Kellogg Institute.

Schvarzer, Jorge (1979). "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina". *Revista Economía de América Latina*, Semestre N° 3, Septiembre. CIDE.

Schvarzer, Jorge (1995). "Grandes grupos económicos en la Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión". En: VV.AA. *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Schvarzer, Jorge (2000). "La industria que supimos conseguir. Una historia político- social de la industria argentina". Buenos Aires: Ediciones cooperativas.

Schvarzer, Jorge (s/f). "Los industriales". En: La Vida de Nuestro Pueblo: una Historia de Hombres, Cosas, Trabajos, Lugares. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Selznick, Philip. (1985). "Focusing Organizational Research on Regulation", en Noll, Roger (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.

Serafinoff, Valeria (2003.a) "Entes Reguladores: ¿capacidades o incapacidades institucionales? Algunas aproximaciones a la problemática a partir del análisis de dos organismos". EN: IIGOV. Boletín 145. Mayo de 2003. Colección Documentos (Tema Instituciones y Desarrollo). Barcelona.

Serafinoff, Valeria (2003.b) "La regulación de los servicios públicos privatizados: ¿una cuestión problematizada?". EN: Revista Realidad Económica N° 194. 16 de febrero- 31 de marzo 2003. Buenos Aires

Sica, Dante (2006). "El contexto económico: Sistema financiero e inversión para un crecimiento sostenido" En 54° Convención Anual de la Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires.

Solanes, Miguel (1999). *Servicios Públicos y Regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*. Serie División Recursos Naturales e Infraestructura N°2. CEPAL. Santiago de Chile.

Spiller, Pablo (1998). "Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos: implicancias para posteriores investigaciones comparadas". En Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comp.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Eudeba: Buenos Aires (pp. 245 a 266). Trabajo originalmente publicado en Banks, Jeffrey y Hanushek, Eric eds. *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. (pp. 63-79)

Stark, Carlos (2001). "Regulación, Agencias Reguladoras e innovación de la Gestión Pública en América Latina". En: Spink, Peter; Longo, Francisco; Echevarria, Koldo; Stark, Carlos. *Nueva gestión Pública y Regulación en America Latina. Balance y Desafíos*. CLAD. Caracas. (pp. 153- 253).

Subirats, Joan (1994). "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración" Madrid: MAP.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003). *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas.

Tobelem, Alain (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.

Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1988) "El papel del Estado". En Revista IDEA, Mayo de 1988. pp. 24- 33. Buenos Aires.

Touraine, Alain (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.

Touraine, Alain (2000). "El sistema y los actores". En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (Oct. 2000). Caracas.

Urbiztondo, Santiago; Artana, Daniel; Navajas, Fernando (1998). La autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones. Ponencia presentada en el XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza.

Vispo, Adolfo (1998). Los entes de regulación. Problemas de diseño y contextos. Aportes para un debate en la Argentina. Buenos Aires: Flacso- Norma.

Vitelli, Guillermo (1976). "Competencia, oligopolio y progreso técnico en la industria de la construcción: el caso de argentino". Mimeo. Programa BID- CEPAL de investigaciones en Ciencia y Tecnología, Documento 3. Buenos Aires.

Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform?". En Williamson, John (ed). "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*". Washington: Institute for International Economics. D.E. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm>. (visto en abril de 2005)

Williamson, John (2002). "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?". The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2. pp. 251-64. Washington: Banco Mundial.

World Bank (1997). World Development Report 1997. Washington DC: Banco Mundial.

Yujnovsky, Oscar y Clichevsky, Nora (1978). "El sector concentrado de la construcción en la Argentina". En: Revista Latinoamericana de Planificación, nº 47-48, septiembre-diciembre.

Zurbriggen, Cristina (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

ANEXOS

- I. Normativa Regulatoria
- II. Tránsito vehicular UTEq
- III. Subsidios para el sector agropecuario y el transporte (se tradujeron en rebajas de la tarifa de peajes)
- IV. Sistemas de gestión de la Red Nacional de Caminos (en km.), valores actualizados al año 2002
- V. Multas aplicadas, facturadas y suspendidas
- VI. Organigrama del OCCOVI
- VII. Distribución de responsabilidades entre las unidades organizativas

ANEXO I: Normativa Regulatoria

Tipo de norma	Nº	Año	Fecha	Descripción
Ley	11.658	1932		Creación DNV
Ley	14.385	1954		Plan de construcción de autopistas y caminos. Se faculta la aplicación del sistema de peaje
Decreto	505	1958		Se define a los derechos de peaje como una de las fuentes de recursos del Fondo de Vialidad
Ley	15.275	1959		Facilidades a contratistas privados. Ratificación del sistema de peajes
Ley	17.520	1967		Ley de Concesión de Obras Públicas mediante cobro de peaje
Ley	23.696	1989		Ley de Reforma del Estado: concesión del mantenimiento de las rutas nacionales por peaje
Res. MOSP	221	1989		Pliego de condiciones generales para la licitación
Decreto	823	1989	21/09/89	Reconversión vial
Ley	23.697	1989		Finalización del Fondo Vial
Res. MOSP	98	1990	14/03/90	Aprobación de Pliegos Técnicos
Res. MOSP	357	1990		preadjudicación de 18 CV
Decreto	2.039	1990	26/09/90	Otorgamiento de concesiones viales (18 corredores a 13 consorcios. Luego, en 1995 CV 29)
Decreto	327	1991	22/02/91	Suspensión de cobro de peaje (23/02/91 a 11/03/91)
Decreto	388	1991	12/03/91	Ampliación del plazo de suspensión de cobro de peaje hasta 1/04/91
Ley	23.928	1991	27/03/91	Ley de Convertibilidad
Decreto	527	1991	27/03/91	Redujo peaje, eliminó el canon y propuso la compensación indemnizatoria- requería revision
Decreto	941	1991	17/05/91	Reeglamenta la ley de Convertibilidad
Ley	23.990	1991	23/09/91	Fija los montos de los subsidios (Se aprueba el presupuesto general de gastos, 1991)
Decreto	1.817	1992	06/10/92	Primera renegociación. Aprobación de acuerdos de renegociación, adecuación de contratos a lineamientos Decr. 527/91- Establece incrementos de tarifas y compensaciones indemnizatorias calculadas en base a la tasa LIBOR, violando las disposiciones previamente transcritas de esa ley y decretos reglamentarios.
Res. AG	81	1992		Creación OCCV
Res. DNV	722	1993		Creación OCCV, establece facultades y atribuciones
Res.SOPyC	168	1993	21/07/93	Suspensión de ajustes tarifarios a aplicar en agosto de 1993
Res.SOPyC	289	1993	28/10/93	Aprobación de aplicar desde noviembre de 1993 ajuste tarifario suspendido en Res SOPyC 168
Res.SOPyC	388	1994	22/07/94	Autorización del aumento de tarifas para agosto de 1994
Res. MEyOSP	914	1994	29/07/94	Suspensión de aplicación de ajustes de tarifas autorizadas por Res. SOPyC 388/94 y fijación de compensación indemnizatoria
Res. SOPyC	430	1994	31/08/94	Cálculo de la compensación indemnizatoria adicional, definida MEyOSP 914/94. Se ordena a la DNV dar cumplimiento a la Res. MEyOSP 914/94

Decreto	489	1995		Base para la Segunda Renegociación- Marco de futuras renegociaciones de las concesiones viales. Readecuación renegociadora- Culminó en 2001 (salvo para el CV 18) Modificación, rescate, ampliación y licitación de nuevas obras de los distintos corredores viales
Decreto	565	1995	27/04/95	Ratifica Res. MEyOSP 914/94. Dicho incremento de tarifas no se trasladó a usuarios.
Res. SOPyC	6	1995	31/07/95	Se solicitó a los Entes Concesionarios la revisión de los contratos de concesión. Se dispuso que las tarifas de peaje serían aquellas establecidas por Res. SOPyC 388/94, disponiéndose que los concesionarios no podrían aplicar el mecanismo de ajuste establecido entre el 1/8/95 y el 31/7/96 mientras dure la renegociación de los contratos.
Res. SOPyC	6	1995	37/07/95	Solicitud de revisión de los Contratos de Concesión. Aprobación de tarifas Res 388/94
Res. SOPyC	82	1996	29/08/96	Autorización de la aplicación, a partir de septiembre de 1996. Sin perjuicio de las renegociaciones se autorizó el incremento de tarifas de peaje
Decreto	1.019	1996	09/06/96	Reformulación del Contrato de Concesión del Corredor 18 (Caminos del Uruguay)
Res. MEyOSP	510	1997	24/04/97	Compensaciones indemnizatorias. Se dispuso abonar a los Concesionarios una parte de la deuda en concepto de compensaciones indemnizatorias (Clausula 4) Decr. 1817/92
Res. MEyOSP	800	1997	11/07/97	Acta de acuerdo para Segunda Renegociación
Res. MEyOSP	1.089	1998	11/09/98	Se resuelve que los concesionarios se abstendrían de aplicar el ajuste contractual establecido en la cláusula 5ta. para el período 1/08/98 al 31/07/99.
		1999		Régimen de subsidio al transporte. Nueva forma de adecuar tarifas
Decreto	1.299	2000		Regimen para la promoción de la participación privada en el desarrollo de la infraestructura
Decreto	92	2001		Explicita el plazo de la CV concluía el 30/10/03 Nuevas compensaciones indemnizatorias
Decreto	976	2001		Atender compensaciones debido por la reducción de tarifas.
Decreto	802	2001		Nuevo sistema de financiamiento de rutas -Fondo Vial, tasa al gasoil. Se incrementan las tasas viales abonadas por los usuarios.
Decreto	976	2001		Busca perfeccionar las disposiciones precedentes sobre el Fondo Vial
Res. SOP	190	2001		Los fondos obtenidos por la tasa aplicada sobre el gasoil deberán ser destinados a compensar a los distintos concesionarios por la reducción en los peajes (Decr. 802/01)
Decreto	1.377	2001		Nuevo sistema de financiamiento vial. Creación de SISVIAL- Sistema Vial Integrado
Ley	25.414			El congreso delega atribuciones legislativas al PEN en materia de administración y emergencia pública (Art. 76)
Ley	25.561	2002		Ley de Emergencia Económica
Decreto	293	2002	12/02/02	Se encomienda al Ministerio de Economía, la renegociación de los contratos- Art. 8 de la ley 25.561. Se crea la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos

Decreto	370	2002	22/02/02	Se establecen las autoridades de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (Presidida por el Ministro de Economía e Infraestructura, se designa como Vicepresidente al Secretario Legal y Administrativo de dicho ministerio). Se integran las comisiones y se plantea la representación de las asociaciones de usuarios y consumidores legalmente registradas.
Res. ME	769	2002	22/09/02	Procedimiento de Consulta de Consulta de la propuesta
Res.	159	2002		Se dispone la convocatoria a consulta pública
Res. ME	576	2002		Consulta Pública para renegociaciones
Res.	369	2002	06/09/02	Se acepta la renuncia del Coordinador de la UNIREN (SANGUINETTI)
Decreto	1.818	2002	12/09/02	Se designa un nuevo Coordinador de la UNIREN (SIMEONOFF)
Decreto	1.834	2002	16/09/02	Se adoptan medidas para evitar que, durante el plazo de la emergencia establecida por la ley 25.561, las contingencias económicas o procesos judiciales afecten a las empresas concesionarias o licenciatarias de obras y servicios públicos. La sola presentación de concurso preventivo o solicitud de quiebra de empresas concesionarias o licenciatarias de obras y servicios públicos no da lugar a la rescisión del contrato.
Res. ME	63	2003		Proceso de Consulta Pública
Res. ME	26	2003		Resolución de la Secretaría Legal y Técnica del ME (10/3/03) convocó a la consulta pop.
Res. ME	28	2003		Resolución de la Secretaría Legal y Técnica del ME que incluye propuesta del MECON
Decreto	120	2003	23/01/03	Se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a establecer, en forma transitoria y hasta que concluya el proceso de renegociación de los contratos de concesiones y licencias, las revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias a los contratos
Res. Conjunta	25 118	2003	11/07/03	Se designa a Simeonoff como responsable de la UNIREN (en lugar de la Comisión)
Res. UNIREN	44	2003		Se ratifica la vigencia y continuidad del procedimiento de renegociaciones.
Res. UNIREN	188	2003		
Decreto	425	2003	25/07/03	Licitación de Redes viales
Decreto	311	2003	04/07/03	Se crea la Unidad de Renegociaciones y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), para asesorar en el proceso de renegociación de los contratos de Obras y Servicios Públicos dispuesta en la ley 25.561. Se aprueban renovaciones de contratos
Ley	26.028			Impuesto sobre la transferencia de gasoil (a título oneroso o gratuito o importación) para proyectos de infraestructura vial entre otros.

ANEXO II: Tránsito vehicular UTEq

AÑO	CV 1		CV 2		CV 3		CV 4		CV 5		CV 6	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
2000	6.501,41	5,0%	4.705,65	3,7%	7.672,96	6,0%	7.400,22	5,7%	3.994,31	3,1%	3.323,38	2,6%
2001	6.589,20	5,2%	4.567,84	3,6%	7.327,23	5,8%	7.698,31	6,1%	3.686,29	2,9%	3.466,33	2,7%
2002	6.158,45	5,2%	4.079,77	3,4%	7.003,49	5,9%	7.297,14	6,2%	3.245,07	2,7%	3.519,64	3,0%
2003	6.642,10	5,3%	3.943,35	3,2%	7.056,62	5,7%	7.716,48	6,2%	3.543,68	2,8%	3.799,28	3,1%

CV 7		CV 8		CV 9		CV 10		CV 11		CV 12	
Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
15.295,29	11,9%	4.162,60	3,2%	5.379,31	4,2%	6.918,57	5,4%	5.869,59	4,6%	5.905,00	4,6%
15.499,12	12,2%	3.890,03	3,1%	5.440,00	4,3%	7.019,32	5,5%	6.230,83	4,9%	5.687,47	4,5%
14.358,43	12,1%	4.058,04	3,4%	5.072,05	4,3%	7.148,87	6,0%	6.465,83	5,5%	5.384,81	4,5%
15.384,09	12,4%	4.552,96	3,7%	5.948,16	4,8%	7.745,22	6,2%	6.544,04	5,3%	5.509,60	4,4%

CV 13		CV 14		CV 16		CV 17		CV 18		CV 20		TOTAL CV	Variación anual
Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%		
14.083,21	10,9%	3.754,54	2,9%	6.069,29	4,7%	7.362,02	5,7%	13.461,83	10,5%	6.960,08	5,4%	128.819,25	
13.448,85	10,6%	3.768,83	3,0%	5.668,03	4,5%	7.320,63	5,8%	13.046,15	10,3%	6.760,14	5,3%	127.114,59	-1.704,65
11.764,19	9,9%	3.476,02	2,9%	4.982,86	4,2%	6.790,41	5,7%	11.494,28	9,7%	6.297,51	5,3%	118.596,85	-8.517,74
11.730,51	9,4%	3.624,98	2,9%	5.006,81	4,0%	6.853,41	5,5%	12.315,05	9,9%	6.481,84	5,2%	124.398,17	5.801,32

ANEXO III: Subsidios para el sector agropecuario y el transporte (se tradujeron en rebajas de la tarifa de peajes)

Tipo de norma	Nº	Año
Res. MeyOSP	573	1999
Res. MeyOSP	1250	1999
Res. Min. Infraestructura y Vivienda	2	1999
Res. Min. Infraestructura y Vivienda	91	2000
Res. Min. Infraestructura y Vivienda	182	2000
Res. Min. Infraestructura y Vivienda	216	2000
Res. Min. Infraestructura y Vivienda	255	2000
Res. Conjunta ME y MlyV	118	2000
Res. Conjunta ME y MlyV	343	2000

Fuente: Elaboración Propia

ANEXO IV: Sistemas de gestión de la Red Nacional de Caminos (en km.), valores actualizados al año 2002

Sistemas de gestión (1)	Longitud
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 1878 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: Azpiazu; Pesce (2003) en base a información de la DNV.

ANEXO V.a: Multas aplicadas, facturadas y suspendidas (estado al 30-09-06)

Corredores de la Red Vial Nacional- Decr. 2039/90

Grupo Compositor	Multa Aplicada	Ejecución pagada		Bande		
		en \$	en U\$S	en \$	en U\$S	
CAMINO DEL ABRA S.A.	446,380.55	132,892.29	30%	313,488.26	70%	
CAMINOS DEL OESTE S.A.	25,772,616.59	3,921,562.29	15%	21,851,054.30	85%	
CAMINOS DEL RIO URUGUAY S.A.	2,826,293.36	948,986.09	34%	1,877,307.27	66%	
CAMINOS DEL VALLE S.A.	1,826,070.20	266,300.00	15%	1,559,770.20	85%	
CONCANOR S.A.	387,946.10	3,284.00	1%	384,662.10	99%	
COVICENTRO S.A.	307,834.60	0.00	0%	307,834.60	100%	
COVINORTE SA	320,776.20	0.00	0%	320,776.20	100%	
COVICO UTE-ASFALSUD S.A.	92,091.06	92,091.06	100%	0.00	0%	
NUEVAS RUTAS S.A.	76,647.98	38,512.58	50%	38,135.40	50%	
RUTAS DEL VALLE S.A.	1,286,975.40	34,577.40	3%	1,252,398.00	97%	
RED VIAL CENTRO S.A.	233,389.60	0.00	0%	233,389.60	100%	
SEMACAR S.A.	407,966.60	5,451.60	1%	402,515.00	99%	
SERVICIOS VIALES S.A.	1,635,122.29	4,169.32	0%	1,630,952.97	100%	
TOTAL		35,620,110.53	5,447,826.63	15%	30,172,283.90	85%

Fuente: Elaboración propia en base a información OCCOVI

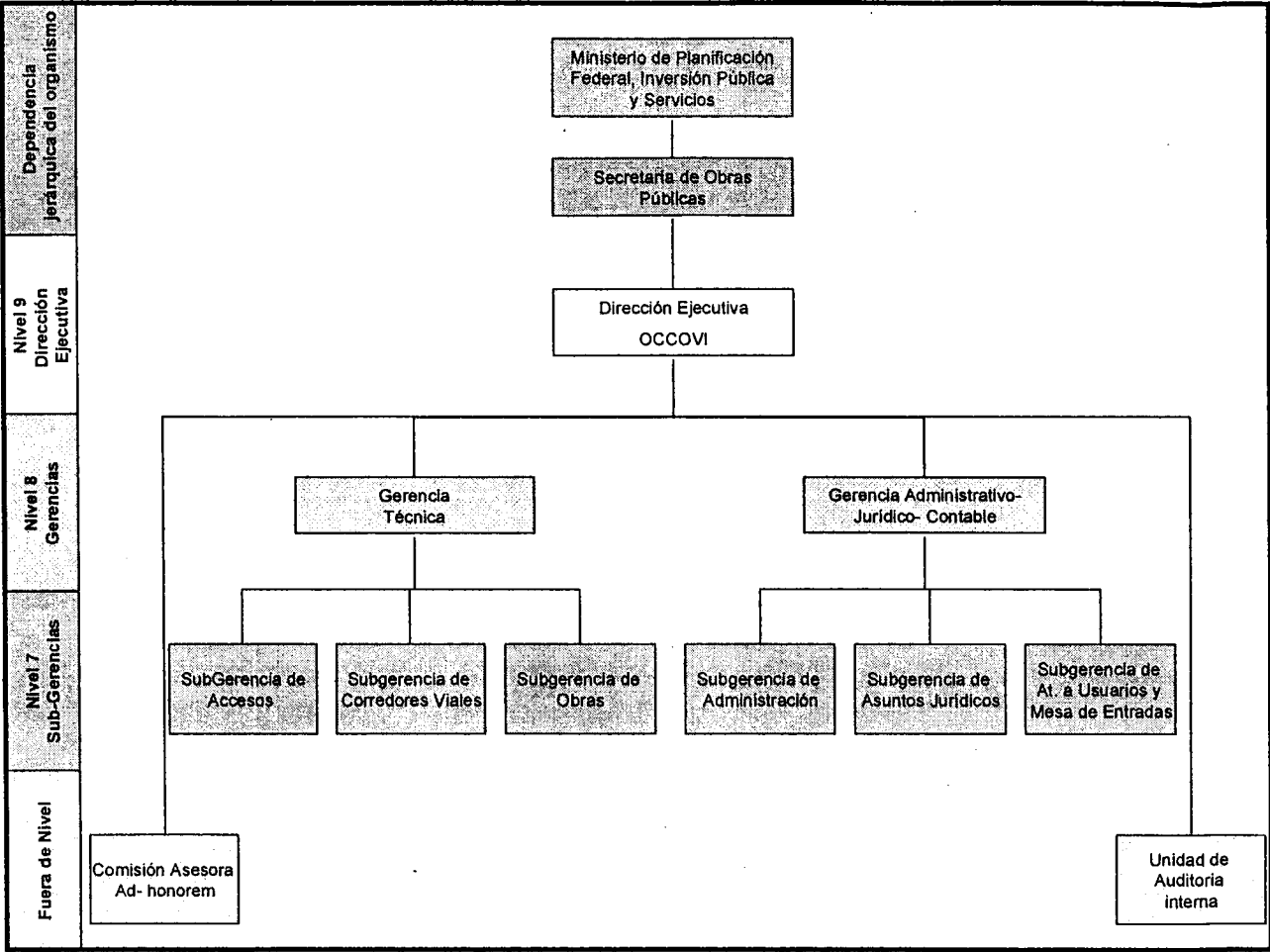
ANEXO V.b: Multas aplicadas, facturadas y suspendidas (estado al 30-09-06)

Corredores de la Red Vial Nacional- Decr. 1007/03

CV	Compañía	Multa Aplicada	Facturada y suspendida		Bancos	
			en \$	%	en \$	%
1	RUTAS AL SUR S.A.	123,300.00	92,700.00	75%	30,600.00	25%
2	AUTOVIA OESTE S.A. CORREDOR N° 2	162,909.71	162,909.71	100%	0.00	0%
3	VIAL 3 S.A. CORREDOR N° 3	1,248,000.03	64,530.03	5%	1,183,470.00	95%
4	CAMINOS DE AMERICA S.A. CORREDOR N° 4	261,450.00	54,900.00	21%	206,550.00	79%
5	VIAL CINCO S.A. CORREDOR N° 5	497,053.94	434,353.94	87%	62,700.00	13%
6	EMCOVIAL S.A. CORREDOR N° 6	11,100.00	11,100.00	100%	0.00	0%
TOTAL		2,303,813.68	820,493.68	36%	1,483,320.00	64%

Fuente: Elaboración propia en base a información OCCOVI

ANEXO VI: Organigrama del OCCOVI



Fuente: Elaboración propia en base a información del OCCOVI (actualizado a octubre de 2006)

ANEXO VII: Distribución de responsabilidades entre las unidades organizativas

Principales Procesos de Gestión asociados con la regulación de las rutas nacionales concesionadas	CONFIGURACIÓN DE UNIDADES ORGANIZATIVAS RELACIONADAS CON REGULACIÓN DE RUTAS NACIONALES CONCESIONADAS									
	DIRECCIÓN EJECUTIVA	Comisión Asesora Ad-Honorem	Unidad de Auditoría Interna	Gerencia Técnica	Subgerencia de Corredores Viales	Subgerencia de Obras	Gerencia Administrativa-Jurídico-Contable	Subgerencia de Administración	Subgerencia de Asuntos Jurídicos	Subgerencia de Atención al Usuario y Mesa
Auditoría para la verificación de los controles que realizan los supervisores por la prestación de servicios				P						
Definición de obras en función de los estudios de prioridades				F						
Estudios de capacidad y nivel de servicios				C						
Estudios de factibilidad de las iniciativas privadas y nuevas concesiones				C						
Control de los aspectos técnicos de las concesiones, la conservación de rutina y los servicios al usuario					P					
Análisis de esquemas alternativos de instalación y funcionamiento de los sistemas de peaje					P					
Seguimiento de las obligaciones contractuales en lo referente al estado de las calzadas y obras					P					
Revisión de los proyectos ejecutivos de obras previstas en los Contratos de Concesión					P					
Elaboración de proyectos de obra, convocatoria a licitación e inspección de obra en la jurisdicción de la red concesionada						P	N	N		
Seguimiento y control de las obras y los costos de las obras que se ejecuten en la red concesionada						P				
Elaboración de registros de Impacto Ambiental de las Obras y Servicios de la Red Vial						P				
Análisis de los pedidos de modificaciones de obra que realicen las empresas contratistas						P				
Proponer sanciones por incumplimientos contractuales						P				
Seguimiento y verificación de los aspectos económicos, financieros, contables, impositivos y jurídicos de los contratos de concesión							P	N		

Confección de los proyectos de cuadros tarifarios								P		
Registro de inversiones ejecutadas por los concesionarios								P		
Seguimiento de la rentabilidad de las concesiones								P		
Cálculo de las penalidades por incumplimiento, acción tardía e intereses punitivos y Cálculo de indemnizaciones								P	In	
Administración del Sistema de Caja Único de las Concesiones								P		
Control aspectos jurídicos de las concesiones									P	
Difusión de información sobre la gestión de los concesionarios y los mecanismos para la presentación de reclamos										P
Verificar el cumplimiento del contrato en lo referido a prestación de los servicios a usuarios										P
Atender las quejas, resolver y canalizar consultas y reclamos de usuarios y terceros afectados							C			P
Canalización de inquietudes y propuestas de las autoridades municipales y asociaciones representativas		P								
Evaluación de las solicitudes realizadas por las autoridades provinciales, municipales y organizaciones intermedias				C	IV					
Dirección superior del organismo	P									
Gestión contable, administrativa y patrimonial del organismo							C	P		
Gestión de la Mesa de Entradas y Salidas y el despacho de actuaciones							C			P
Gestión de recursos humanos							C			
Asesoramiento legal							C		P	
Asistencia en temas vinculados con las obras y servicios viales, así como en la relación con usuarios		P								
Implementación del control interno y de gestión			P							
Diseño de metodologías para el seguimiento y verificación del cumplimiento de aspectos económicos, financieros, contables e impositivos de los CC y los concesionarios								P		

REFERENCIAS:



Producción



Intervención
vinculante



Intervención
no vinculante



Control