

El rol regulador del Estado en las obras viales concesionadas

Valeria Serafinoff

Introducción

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 los dos modelos de concesiones viales: el primero, iniciado en 1989, y el segundo en 2003, luego 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.

En función de esto, los objetivos específicos resultan: a) 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 y b) 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, observando el impacto de tal interacción en la definición de la misma y las continuidades y discontinuidades que presentan los dos modelos de concesiones existentes.

Dada la complejidad del período estudiado este trabajo se concentrará en analizar las implicancias de algunas decisiones tomadas por el gobierno nacional en relación con las concesiones viales, sin revisar en detalle los aspectos referidos a las transformaciones normativas e institucionales, las cuales fueron analizadas en trabajos previos¹. En la siguiente sección abordaremos conceptualmente la concesión y regulación de las concesiones viales, a tal efecto realizaremos una revisión de los principales aportes conceptuales a la materia. Luego de dicha revisión repasaremos los hitos más importantes en el período bajo análisis caracterizando cada una de las dos etapas identificadas. Finalmente, a modo de conclusión revisaremos, en forma comparada, dichas etapas a fin de caracterizar las capacidades estatales para el desempeño de los nuevos roles.

Aspectos conceptuales

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).

Con la expansión de los principios de liberalización de la economía, se plantea como principio rector la desregulación² -definida por Williamson (1990) como una forma de promover la competencia-, comienzan a desarmarse las tramas reguladoras construidas en la expansión del Estado³ y se introducen herramientas legales para favorecer la libre competencia. Sin embargo, es en ese contexto 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 orienta la reforma, la desregulación, parece *a priori* contraponerse⁴. Sin embargo, la privatización

¹ Sobre estos temas he profundizado en Serafinoff (2006.a) y Serafinoff (2006.b) y son ampliamente desarrollados en Serafinoff (2007).

² Constituye uno de los 10 instrumentos del Consenso de Washington.

³ 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.

⁴ 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

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).

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 dicha iniciativa en el respeto por el interés público⁵. 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 y se orienta a simularlo.

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.

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 particular. 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 por 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, Rufian Lizana (2002) señala que se trata de dos

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”

⁵ 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)

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, 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 público 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 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 pública⁶. 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. 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 concesión⁷:

- *La existencia de, al menos, una carretera paralela de libre acceso*⁸.

⁶ 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.

⁷ En base a lo planteado por Estache; Romero y Strong (2000).

⁸ 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.

- *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.

¿El surgimiento de una cuestión socialmente problematizada?: la primera etapa de renegociación

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 ferroviario⁹. Fue, recién, a partir la sanción de la Ley Nacional de Vialidad (ley 11.658) que se organizó la actividad vial¹⁰. 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)¹¹. Los principales aportes de esta ley consisten en: a) 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 general sobre las necesidades viales del país y la proyección de la red a constituirse; b) la conformación de un Fondo Nacional de Vialidad, formado, en principio, por impuestos de suma fija sobre los combustibles y lubricantes; c) la creación de un sistema troncal de caminos; d) la definición de la competencia jurisdiccional sobre los caminos¹²; e) el establecimiento de un sistema de ayuda federal a las provincias para la construcción de caminos provinciales.

La Ley de 1932 marca el puntapié inicial para un crecimiento sostenido de la red nacional pavimentada. Por esos años, el transporte terrestre comenzaba a ganar espacio frente al ferrocarril. Con la década del '40 llegaron los primeros recortes al Fondo Nacional de Vialidad, además 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).

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: a) se modifica la forma de constituir los fondos viales¹³; b) "se instituye un

⁹ 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).

¹⁰ 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)

¹¹ D.E:
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)

¹² 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 intercomunicuen 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).

¹³ 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

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); c) se definen los objetivos de la DNV y las características de su administración fortaleciendo el rol del Presidente de la institución; d) 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.

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 pavimentada¹⁴. 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 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 obras¹⁵. 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, 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 13.064¹⁶. 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. 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)¹⁷. 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.

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

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 sino 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. 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”¹⁸.

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-regional¹⁹, los Senadores no encontraron objeciones ni plantearon observaciones al artículo modificatorio de la ley de peajes. En la Cámara de Diputados, el único planteo realizado respecto de esta cuestión²⁰ 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 y pautó 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Al respecto, Menem y Dromi (1990) señalan que “[l]a concesión vial otorgada se considera vital como medio de comunicación y de integración”

²⁰ Presentado por el radical, Melchor Cruchiaga.

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.

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 contratos²¹. 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 ofertas²².

Por medio del decreto 2039/90 se otorgó la concesión de las rutas nacionales en septiembre de 1990²³. 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 23.696 de 19 de los 20 corredores viales licitados, ya que no se presentaron ofertas para el corredor 19.

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

- 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 categoría²⁴. La tarifa básica fijada era de \$0,62 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 y el IPM. 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 mantener la ecuación económica- financiera de los concesionarios y previo acuerdo entre estos y el Estado²⁵.

²¹ La Oficina Anticorrupción, en una querrela 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*). Ver también querrela de Juan Pablo Cafiero y German Abdala.

²² Una década después de realizarse las concesiones, en septiembre de 1999, el gobierno nacional a través del decreto 1001/ 99 instruyera 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).

²³ 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.

²⁴ La tarifa máxima (camiones) era de hasta 5 veces la tarifa básica.

²⁵ 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”.

- 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 Estado²⁶, 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 los 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 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 pavimento²⁷, mientras que el segundo (ISP) mide el grado de transitabilidad y confort para el usuario²⁸.
- Finalmente, el concesionario quedaba obligado a entregar, al órgano de control, 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.

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, 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 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.

Apenas transcurridos unos meses desde la concesión, se produce la primera renegociación. En abril de 1991, cuando no habían transcurrido ni seis meses de realizada la concesión se dictó el

²⁶ 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 M y U\$S 85 M anuales.

²⁷ 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.

²⁸ 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 bueno* cuando el índice da un resultado entre 4 y 5.

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)²⁹ y en la prohibición expresa de indexar precios y tarifas, así como de la actualización monetaria.

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

- Se fijó una tarifa de \$1 cada 100km³⁰, se prefiguraron ajustes anuales mediante la aplicación de la tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate) disminuida en un 20%³¹.
- 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 estatal³² 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.

En la querrela 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).

²⁹ 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).

³⁰ 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 -).

³¹ 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.

³² 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 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”³³.

Hacia 1992, el decreto 1817/92 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:

- La Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo, con referencia a la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires³⁴, 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 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).

³³ 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”

³⁴ 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 Querrela presentada por la OA, causa 8821/02.

- 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, ya que se interponían normas para evitar el incremento tarifario que luego eran compensadas a través de indemnizaciones a las empresas (Serafinoff, 2006.a). 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 variación media de 447% (ver cuadro 1). Si bien, el mayor incremento se produjo el primer año, donde la tasa total de variación fue del 172%, también se verifican importantes incrementos luego de la primera renegociación³⁵. 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 variación 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 1: Recaudación por peajes según corredor vial, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 1 Nov. '90- Oct. '91	Año 2 Nov. '91- Oct. '92		Año 3 Nov. '92- Oct. '93		Año 4 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 Itatí 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		61.787.242,13	167.990.751,43	172%	207.273.737,26	235%	252.540.374,47	309%

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)

³⁵ 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 \$ 1,272³⁶. 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 diario³⁷. 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 2). 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.

Cuadro 2: Compensaciones indemnizatorias- Cuotas mensuales establecidas en Anexo I Actas de Acuerdo (Decr. 527/91 y Decr. 1817/92)

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

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 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

³⁶ 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

³⁷ 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%

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.

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 que se otorgaban subsidios y/o compensaciones indemnizatorias, orientándose a revertir los acuerdos de la primera renegociación³⁸. 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 contrato³⁹. 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. Este proceso de renegociaciones se convertiría en el más largo y prolongaría una situación de incertidumbre normativa que redundaría negativamente sobre el sector público (Serafinoff, 2006.a).

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 el entonces Presidente del Banco Central, Roque Fernández, pero el cambio de las máximas autoridades del Ministerio de Economía no generaría cambios importantes en el sector⁴⁰ y en 1997 se dispuso el pago de parte de la deuda que el Estado debía en concepto de compensaciones indemnizatorias. Tampoco marcaría una inflexión el cambio de gobierno, ya que en los dos años que duró el gobierno de De la Rúa se agudizaron las políticas económicas sustentadas en los valores impuestos por la Convertibilidad⁴¹.

El año 2000 comenzó con un nuevo intento de acuerdo y se firmaron *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

³⁸ 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.

³⁹ 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).

⁴⁰ Más adelante analizaremos que tampoco dichas transformaciones se observarían con el cambio de los elencos gubernamentales.

⁴¹ 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.

las *Actas de Acuerdo* que 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 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 18-⁴². 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 vea modificado el contenido y valor económico de la presente *acta de acuerdo*.

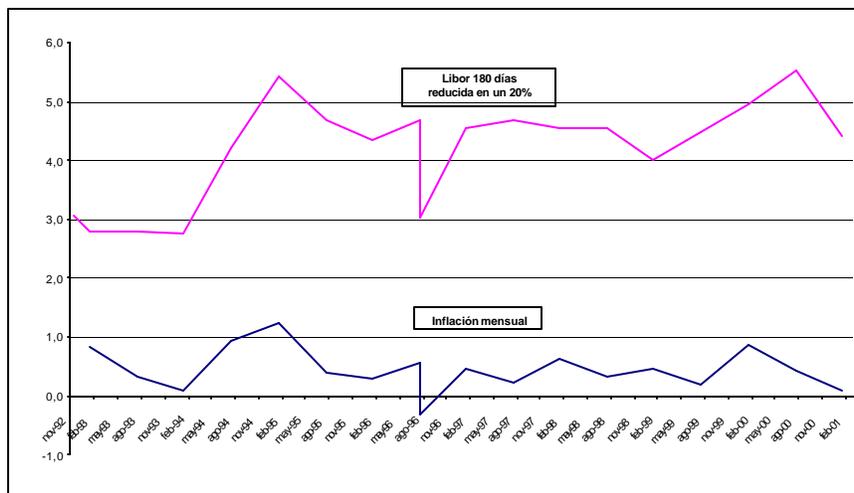
En definitiva, a partir de la nueva renegociación de los contratos, el Estado se comprometía al pago de algo más de U\$S 900 millones en calidad de distintos tipos de subsidios, pagos que deberían ser abonados entre septiembre de 2001 y octubre de 2003, el final del período de concesión. El acuerdo alcanzado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

⁴² 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).

un incremento tarifario que se encontraba muy por encima de la inflación media del período (ver cuadro 3). 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 3: 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 del incremento ascendió a un 56%, muy por debajo de las variaciones que se produjeron en el primer período de renegociación, pero muy elevados los incrementos si se considera la etapa recesiva por la que estaba atravesando el país, fundamentalmente desde mediados de 1997/ 1998. 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)⁴³.

También los estados contables presentados por los concesionarios viales a la Inspección General de Justicia también son un indicador de la renta extraordinaria obtenida por estos. Las tasas de ganancia neta que van del 38% en 1996 para COVICENTRO S.A al 101% en 1995 y 92% en 1996

⁴³ 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 4: Recaudación por peajes, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 5 Nov. '94- Oct. '95	Año 6		Año 7		Año 8	
			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 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5
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

CV	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 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 5
1	Semacar 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%
2	Semacar 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%
3	Caminos 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%
4	Caminos 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%
5	Nuevas 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%
6	Covico 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%
7	Servicios 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%
8	Servicios 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%
9	Servicios 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%
10	Covicentro 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%
11	Covinorte 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%
12	Concanor 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%
13	Virgen 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%
14	Rutas 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%
16	Camino 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%
17	Nuevas 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%
18	Caminos 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%
20	Red Vial 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%
29	Caminos 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%

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 1995⁴⁴.

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

⁴⁴ Dictamen 156-10/99 de minoría de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones.

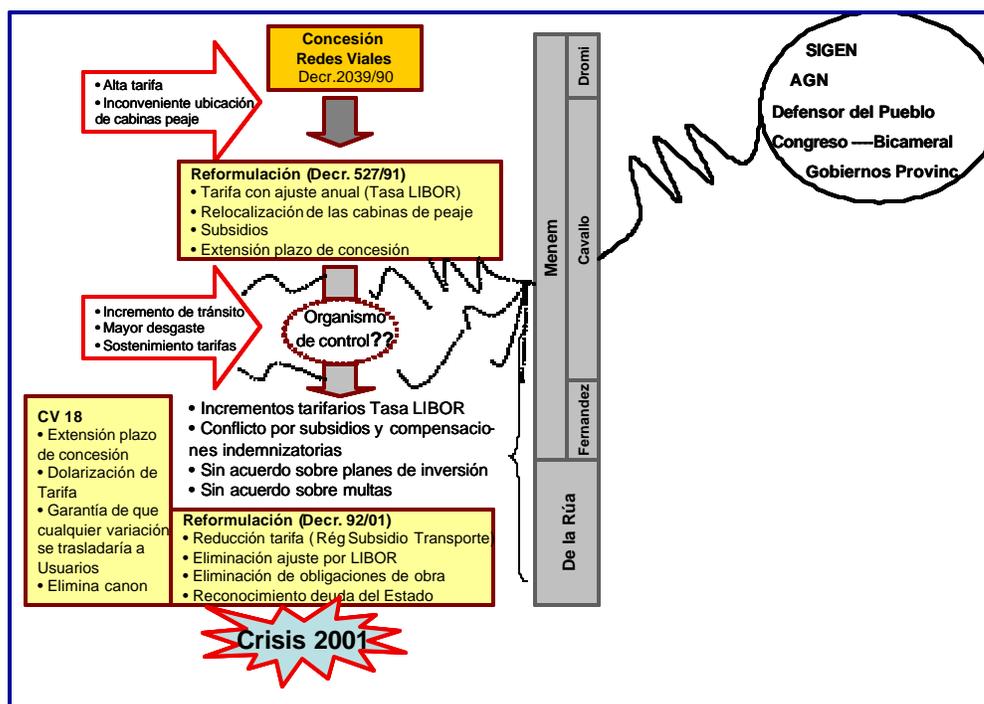
Cuadro 5: Compensaciones a los concesionarios, Resolución SOP 190/01.

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 vo incrementada, por lo que las ganancias se ampliaron notablemente.

Cuadro 6 : Hitos principales de la primera concesión



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 obligaciones⁴⁵. A pesar de la amplitud de criterios que parecían pautar la renegociación de los contratos; los plazos estipulados y los primeros pasos dados 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.

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 Emergencia⁴⁶, aunque los dictámenes de esta última, se establecía, no tendrían carácter vinculante⁴⁷.

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 estalle la crisis y se pautase 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.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ver Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos (Res. ME N° 20/02).

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 para 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 misma⁴⁸.

Hasta el momento, hemos visto que, a pesar de los cambios en el gobierno y la situación macroeconómica, las renegociaciones que se llevaron adelante mantuvieron un patrón 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 justicialista⁴⁹, 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 en 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. Describimos un período signado por la alta incertidumbre y la falta de reglas claras que terminó favoreciendo a las empresas puesto que estas tenían la "certidumbre" de que serían compensadas.

La segunda etapa de concesiones

Los contratos con los concesionarios viales vencieron el 31 de octubre del año 2003 y el 1 de noviembre del mismo año entraron en vigencia nuevos contratos relicitados. 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 Vial se presentaba opuesto al sistema porque mantenía el peaje como medio para el financiamiento vial ya que para estos 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 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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

\$ 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"⁵⁰. Al momento de analizar quiénes resultaron beneficiados con la licitación, se verá que ambas enunciaciones no resultaron más que una enunciación formal y no determinaría finalmente quienes resultaron adjudicatarios.

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 Aplicación, realizar todas las aclaraciones que se solicitaran y evaluar las ofertas⁵¹.

A la licitación se presentaron 38 ofertas para la explotación de los seis corredores viales establecidos, un promedio de 6 ofertas por corredor, siendo el corredor 1 el que más interesados presentó (8), mientras que el corredor 4 tuvo sólo 3 ofertas (ver tabla en Anexo).

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 ARI 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, CONCANOR Y VIRGEN DE ITATI -CV 10, 11, 12 y 13). También se realizaron algunas presentaciones, al respecto, de particulares en la justicia.

La nueva concesión se caracterizó porque:

- Tal como podemos observar en el cuadro 12, los 17 corredores viales cuyas concesiones finalizaron se reagruparon en 6, con el objetivo de establecer subsidios cruzados entre rutas y entre corredores.
- 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 a 1 años 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 podrían 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 concesiones⁵². 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

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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.

⁵² 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.

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 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 crédito⁵³.
- 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.
- 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)⁵⁴.
- 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

⁵³ 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.

⁵⁴ 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&stema=prensa>

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 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 presenten contradicciones normativas.

Cuadro 7: Recaudación por peaje en cabina, en pesos (incluye IVA)

CV	Concesionario	Año 1	Año 2	
		Nov. '03- Oct. '04	Nov. '04- Oct. '05	
		Recaudación	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 1
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	
		Recaudación	Recaudación	Tasa de variación respecto al Año 1
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 regulación

A lo largo del presente trabajo se han caracterizado dos modelos de concesión de redes viales diferentes. 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, producto de una renegociación diferencial), en un contexto macroeconómico diferente y con una experiencia de más de una decena de años.

Cuadro 8: Los dos modelos de concesiones viales 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
Kilometros 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.
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 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 a una modalidad caracterizada 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. Dicha modalidad fue definida en Serafinoff (2005)

como de "Des-control"⁵⁵. 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.

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.

⁵⁵ Debe considerarse también dentro de esta categoría porque el control es poco confiable, el sistema para el registro de quejas y reclamos tampoco dicha información pareciera servir como insumo para el control.

Bibliografía citada

- Azpiazu, Daniel (2002). "La recurrente renegociación de los contratos de los servicios privatizados. Rasgo distintivo del proceso y priorización sistemática de los privilegios empresarios". En Azpiazu, D. (comp.) *Privatizaciones y poder económico*. Buenos Aires: FLACSO, IDEP, Ediciones Universidad Nacional de Quilmas.
- Bousquet, Frank; Fayard, Alain (2001). "Road Infrastructure Concession Practice in Europe", *DE*: www.worldbank.org (visto Febrero de 2003)
- Delgado, Ricardo (1998). *Inversiones en Infraestructura Vial: la Experiencia Argentina*. Naciones Unidas, CEPAL Serie Reformas Económicas N° 6. Santiago de Chile.
- 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*. Banco Mundial, Alfaomega. Washington.
- 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; Llach, Lucas (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel
- Gómez- Ibáñez, José (2003). *Regulating Infrastructure. Monopoly, Contracts and Discretion*. Harvard University Press. Cambridge, Massachuset
- ILPES (1996). *Gestión Estratégica, Regulación y Mercado*. VIII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación. Brasilia, 25 y 26 de noviembre. CEPAL. Santiago de Chile.
- López, Andrea; Forcinito, Karina (2005). "Capacidades estatales en la provisión y regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina" (mimeo).
- López, Beatriz Hebe; Rubins, Roxana (2001). "Dos proyectos de obra publica vial". Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en la Ciudad de Rosario.
- Marienhoff, Miguel (1995). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Menem, Carlos y 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.
- 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.
- 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)
- 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.
- Serafinoff, Valeria (2005). "Elementos teóricos para el análisis de la regulación de servicios públicos privatizados" Ponencia presentada en Jornadas de Otoño de Graduados de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, 21 de Mayo de 2005.

Serafinoff, Valeria (2006.a). "La renegociación de los contratos de las privatizadas: la regla de la incertidumbre. El caso de las concesiones viales". En: Revista Realidad Económica, nº 221, 1º de julio/15 de agosto de 2006, págs. 84-112. Buenos Aires

Serafinoff, Valeria (2006.b). "El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales. Las experiencias argentina y chilena en perspectiva comparada". En: Biblioteca Virtual TOP, septiembre de 2006. DE: www.top.org.ar/publicac.htm. Documento presentado como Documento Libre del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de Octubre de 2005.

Serafinoff, Valeria (2007). El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales. Borrador de Tesis de Maestría en Administración Pública.

Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1988) "El papel del Estado". En Revista IDEA, Mayo de 1988. pp. 24- 33. Buenos Aires.

ANEXO 1

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

CV	Rutas	Longitud	Modalidad	1º Renegoc	2º 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)		Necon S.A	50
7	9,A-012	247	Onerosa	*	*(1)	COVICO S.A.	UTE (2)	8,3
8	11,A009	693	Onerosa	*	*(1)		SERVICIOS VIALES S.A	Sideco Americana SA
9	33	298	Onerosa	*	*(1)	COVICENTRO S.A.	SOCMA Americana SA	3
10	9	332	Onerosa	*	*(1)		Macri (Mauricio, Sandra, Gianfranco, Mariano, Florencia c/u	2,66
11	34	640	Onerosa	*	*(1)	COVINORTE S.A.	Caminos Australes SA	53,8
12	9, 34	481	Onerosa	*	*(1)		CCI Concesiones SA	35,5
13	12, 16	946	Onerosa	*	*(1)	CONCANOR S.A.	Dragados y Obras Portuarias	5,38
14	19	280	Onerosa	*	*(1)		Supercemento SAIC	5,38
15			Onerosa	Transferido a la Prov. de Bs. As.		CONSORCIO VIRGEN DE ITATÍ S.A.	Caminos Australes SA	38,5
16	226	404	Onerosa	*	*(1)		CCI Concesiones SA	38,5
17	5	540	Onerosa	*	*(1)	RUTAS DEL VALLE S.A.	Dragados y Obras Portuarias	11,53
18	12,193,14,13 5,A015,117	626	Onerosa	*	*(1)		Supercemento SAIC	11,53
19			Onerosa	*	*(1)	COVISUR S.A.	Caminos Australes SA	38,5
20	36, 38, A005	309	Onerosa	*	*(1)		CCI Concesiones SA	38,5
21			Onerosa	*	*(1)	CAMINO DEL ABRA S.A.	Dragados y Obras Portuarias	11,54
22			Onerosa	*	*(1)		Supercemento SAIC	11,54
23			Onerosa	*	*(1)	NUEVAS RUTAS S.A.	Z Inversora SA	25
24			Onerosa	*	*(1)		Chacofi SA	25
25			Onerosa	*	*(1)	CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A.	Palan SA	20
26			Onerosa	*	*(1)		Dragados y Obras Portuarias	15
27			Onerosa	*	*(1)	RED VIAL CENTRO S.A.	Supercemento SAIC	15
28			Onerosa	*	*(1)		Luciano SA	39,2
29			Onerosa	*	*(1)	RUTAS DEL VALLE S.A.	Sycic SA	36,3
30			Onerosa	*	*(1)		Compañía Oncrelur	24,5
31			Onerosa	*	*(1)	CAMINO DEL ABRA S.A.	Roggio SA (por medio de Rutas Australes SA)- DYCASA-	
32			Onerosa	*	*(1)		Coarco SA	50
33			Onerosa	*	*(1)	NUEVAS RUTAS S.A.	Equimac SA	50
34			Onerosa	*	*(1)		Chediak SA	50
35			Onerosa	*	*(1)	CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A.	Necon S.A	50
36			Onerosa	*	*(1)		Welbwars SA- Conevial SA- Babic SA Codi SA- Eaca SA- Parenti Mai SA	
37			Onerosa	*	*(1)	RED VIAL CENTRO S.A.	Caminos Australes SA	57
38			Onerosa	*	*(1)		Romero Cammisa SA	10,7
39			Onerosa	*	*(1)	RED VIAL CENTRO S.A.	Boetto y Buttigiengo SA	10,7
40			Onerosa	*	*(1)		Construcciones de Ingeniería	10,7
41			Onerosa	*	*(1)	RED VIAL CENTRO S.A.	Alema SA	10,7

ANEXO 2

Concesiones viales realizadas en octubre de 2003 (Decr. 1007/03).

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 GLIKSTEIN Y CIA	11,45
							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