

Aprender de una experiencia real:

El régimen de peajes caros no mejora los caminos

Daniel Batalla y José Villadeamigo. Informe Cono Sur Número 10 - Abril 2000

Negocio redondo para los concesionarios

El régimen de peajes (caros) no mejora los caminos

En los países desarrollados, la construcción y el manejo de la infraestructura vial es un asunto de Estado. En la Argentina de los '90 este asunto estratégico fue entregado al sector privado, con un amargo saldo hasta ahora: escasos beneficios para el usuario final -obligado a pagar tarifas exorbitantes- y enormes ganancias para los concesionarios, que gozan de todos los privilegios posibles. Entre 1991 y 1998, la tarifa promedio del peaje creció casi un 70%, pero la calidad de la red apenas mejoró y la acción vial estatal es poco menos que inexistente.

El avance logrado en Argentina por la política de infraestructura vial durante los años '90 (de la cual el sistema de peaje es un componente destacado), está lejos de ser satisfactorio. La infraestructura vial no tuvo ninguna extensión significativa, los indicadores del estado de la red bajo peaje no alcanzaron los niveles de excelencia que anunciaron las autoridades cuando acordaron las concesiones y nuevas formas de financiamiento (en promedio, los Índices de Estado se ubicaban, en 1998, por debajo del nivel 8); el Estado no aumentó lo necesario sus inversiones en la red no concesionada y los órganos regulatorios se mostraron impotentes para lograr una distribución equitativa de los beneficios del peaje entre usuarios y concesionarios. Un ejemplo de las inconveniencias que implica la adopción de una política vial que no considera en forma rigurosa sus implicancias es México: su plan del año 1989, que aspiraba a construir 4.000 kilómetros de autopistas, culminó en la estatización de los caminos sometidos al peaje, ya que sólo se alcanzó a construir el 60% de lo previsto en dicho plan. Otro, es Francia. Un informe reciente del Tribunal de Cuentas de ese país evaluó la política nacional de autopistas **1**. Luego de examinar las cuentas y la gestión de las ocho sociedades concesionarias y otros organismos, el informe concluye en que debe cambiarse la política de autopistas. Para el Tribunal francés, la puesta en marcha de una política global de transporte fundada en un enfoque intermodal y una lógica de servicios implica arbitrar en un conjunto de diferentes modos de transporte, tratando de que las decisiones no sean determinadas principalmente por las condiciones de financiamiento.

La decisión del gobierno argentino de reformar el Estado, a comienzos de los '90, determinó la participación del sector privado en la construcción y manejo de la infraestructura vial argentina **2**. Con esta decisión se trataba de aumentar los fondos para financiar la inversión vial sin afectar el presupuesto público y disminuir los costos de construcción, administración y manejo de la red. Así se conseguiría, teóricamente, reducir los costos generalizados de transporte. La garantía de la consecución de esos objetivos era atribuida a la gestión privada *per se*. La parte de la red otorgada en concesión debía generar beneficios para el

concesionario. La peculiaridad de la privatización vial argentina estribaba en que la infraestructura que habría de entregarse al explotador privado ya existía (!) y era de acceso irrestricto para los usuarios. Si la primera condición resulta lógica, es evidente que la segunda acota sensiblemente el riesgo asumido por los concesionarios (que además gozarían de un monopolio virtual) y el monto de la inversión **3**. El contraste entre la situación existente antes y después de otorgarse la concesión (tránsito irrestricto versus tránsito acotado por el pago directo de un precio), exigía por supuesto una mejora muy notoria de las condiciones de transitabilidad del camino, así como la fijación de una adecuada tarifa de peaje que tuviera en cuenta el rendimiento de la inversión realizada y el mantenimiento. Los contratos de concesión vial abarcaron un total cercano a los 9.000 kilómetros, un 30% de la red nacional (28.837 km). Los tramos cedidos al sector privado pertenecen a la red vial nacional; se extienden sobre las zonas de producción rural más ricas; conectan a las principales ciudades del país que concentran al grueso de la población y las actividades urbanas y, por último, exhiben los tránsitos medios (TMDA) más elevados. Estas características definen la importancia de mantenerlas en buenas condiciones de transitabilidad, a fin de conseguir una reducción de los costos medios de transporte e implicaban un soporte básico fundamental para los ingresos futuros del concesionario. La magnitud del pago del peaje no habría de ser mayor que los beneficios derivados para el usuario de la mayor bondad de los caminos **4**.

En la explotación de las concesiones viales no hay competencia. El mecanismo regulatorio (para evaluar las condiciones de la concesión, el nivel correcto del peaje y la existencia de mejoras en la productividad o de beneficios extraordinarios derivados del aumento del tránsito) quedó a cargo de un departamento del gobierno, el Organismo de Control de las Concesiones Viales (OCCV). Se había previsto que dependiera de la secretaría de Obras Públicas de la Nación, pero finalmente se la ubicó en la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). Los accesos a la ciudad de Buenos Aires son regulados por otra entidad: OCRABA, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

Dos negociaciones decisivas

La presunción asumida por el gobierno respecto al sistema de peaje, en tanto actividad privada, en el sentido de que actúa eficientemente también en términos sociales, no siempre se justifica. La posibilidad del fracaso del órgano regulador, ya sea por falencias en las condiciones iniciales de los contratos, carencia de idoneidad técnica, captura del órgano por el concesionario (corrupción) u otro motivo, no da derecho a sostener esa idea.

En el caso de los corredores viales nacionales, el régimen originario de la privatización determinaba, entre diversos elementos dirigidos a reglar la acción de los concesionarios, un período de concesión de doce años a partir del 1-11-90; un precio medio 1,50 dólares cada 100 kilómetros correspondiente al automóvil liviano estándar, reajutable mensualmente sobre la base de la variación ponderada de los precios internos y del tipo de cambio. Además un conjunto de obras que, por lo menos, se concretaría en una repavimentación del corredor concedido y el pago de un canon anual que variaba entre 43 y 85 millones de dólares. También se convenía que toda variación del nivel del peaje establecido en los contratos, decidida por el Estado, daría lugar a una compensación ulterior, consistente en la ampliación del plazo de la concesión u otras medidas alternativas o complementarias, a fin de "resguardar la ecuación económico-financiera" del grupo empresario.

La primera modificación, en 1991, al poco tiempo de crearse el sistema de peaje por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) 2039/90, dio lugar a una nueva negociación con los grupos empresarios y rebajó el peaje medio inicial de 1,50 a 1 dólar cada 100 km. y reemplazo del ajuste mensual por uno anual, adoptando como referencia la tasa Libor (disminuida en un 20%). Esta medida derivó del Plan de Convertibilidad **5**, que instituyó el tipo de cambio fijo convertible en dólares. Como el régimen de peaje preveía la modificación mensual de la tarifa, se acudió a dicha rebaja a fin de ajustar su elevado nivel inicial, influido por la tasa de inflación y el ritmo esperado de crecimiento de los precios. Como se consideró que la rebaja tarifaria alteraba la ecuación económico-financiera de los concesionarios, fue complementada con: a) eliminación del canon; b) indemnizaciones por 64 millones de dólares; c) prórroga por un año del período de concesión y postergación de los compromisos de inversión asumidos (!). No se difundió ningún estudio oficial que demostrara la necesidad de dichas medidas, ni su envergadura. Esta modificación tarifaria inicial significó abrir paso a discusiones acerca del nivel del peaje, hecho que se concretaba en ocasión de los reajustes anuales preestablecidos **6**.

La segunda renegociación del régimen del peaje tuvo lugar mediante el decreto PEN 489/95. El motivo fue el significativo incremento de los tránsitos anuales, especialmente en algunos tramos de la red privatizada. Según el razonamiento del sector público, esto implicaba realizar nuevas obras y justificaba que el Estado suspendiera, en 1995, el pago de las indemnizaciones concedidas a partir de la primera modificación del régimen, en 1991. Pero esta pretensión volvía a poner sobre el tapete la cuestión del resguardo de la ecuación económico-financiera original y con ello, se planteaba, nuevamente, la discusión sobre el nivel del peaje y su reajuste futuro.

La discusión iniciada en 1995 no ha sido cerrada: a comienzos de 1998 se volvió a ajustar el peaje medio (1,86 pesos, casi un 10%) en los corredores viales nacionales, que al aumentar progresivamente año tras año ya había alcanzado 1,70 pesos cada 100 km. Las tarifas crecieron respecto a la cifra inicial establecida en 1991, hasta el punto de alcanzar un valor medio muy superior. Entre 1991 y 1998, el peaje medio en los corredores viales creció casi un 70%. Comparado esto con el nivel general de precios mayoristas, el incremento promedio real fue del 50%. En 1999, poco antes de la finalización del mandato de Carlos Menem, el PEN propuso prolongar sustancialmente los plazos de concesión, modificar los niveles y cronogramas de las obras y los peajes. Las reacciones conflictivas generadas en distintos grupos sociales, especialmente los productores agropecuarios y los transportistas, no tardaron en manifestarse.

La introducción del peaje y sus incrementos implicó la elevación de los fletes: para una distancia promedio de 400 km., la tarifa representa 4,20 pesos por tonelada transportada; si se computan el flete y el peaje, alcanza a 30 pesos por tonelada. En términos de trigo, por ejemplo, representa el 4% y el 29%, respectivamente, de su valor **7**. La operación de la infraestructura vial privatizada agudizó una situación conflictiva, originada en la fuerte reducción de los ingresos brutos de los productores rurales y transportistas, debida a la prolongada caída de los precios de los bienes primarios y a la restricción de la demanda de transporte como consecuencia de la recesión económica, ante tarifas de peaje que tendían a crecer en términos proporcionales.

En cambio, los ingresos de los concesionarios en concepto de recaudación de peajes han ido en constante aumento. A esto debe sumarse el ingreso originado en las compensaciones indemnizatorias otorgadas por el Estado, la eliminación del canon

anualizado y la reducción de impuestos, medidas establecidas a partir de 1991. En 1999, el total de lo recibido por los concesionarios de rutas nacionales, provincia de Buenos Aires y accesos a la Capital Federal, alcanzó los 786 millones de pesos, cifra que se acerca a los 850 millones si se agregan los accesos a otras ciudades del interior del país.

En el caso de los corredores viales nacionales, la relación recaudación/inversión fue de 1,6 a 1, con una tendencia decreciente en el período 91-99, lo que indica altos beneficios netos en los primeros años del proyecto. Pero computando los subsidios, la relación se eleva por encima del 2 a 1, acentuándose el excedente bruto -la diferencia entre los ingresos brutos totales y la inversión realizada- durante el estratégico período inicial del negocio (ver "Una relación desigual", pág. 24). Una comparación de las estimaciones de inversión necesarias para lograr las metas de bondad de la red con las realizadas realmente por los concesionarios, demuestra que se invirtió menos de lo requerido. En virtud de las disposiciones contractuales originales -con sus modificaciones posteriores vigentes- entre 1991 y 2003 los concesionarios viales debían invertir 1.893 millones de pesos. Entre 1991 y 1999, el total de inversiones habría alcanzado los 1.392 millones de pesos (un promedio de 154,7 millones anuales), y entre 2000 y 2003, restaría aplicar 501 millones. Sin embargo, aunque se estimó que en los primeros cinco años de la concesión las inversiones necesarias para colocar la red en los índices pertinentes debían alcanzar a 1.389 millones, las comprometidas fueron de 926 millones y las ejecutadas de 891 millones. Es decir, un tercio menos de lo requerido **8**

En cuanto a los accesos a la Capital Federal, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, calificados y tarifados como autopistas, cabe remarcar que en algunos casos su trazado y construcción no cumplen con los requerimientos técnicos generalizados para su calificación como tales. Se define como autopista al "camino troncal con calzadas separadas para tránsito directo, con control total de acceso y generalmente con separación de nivel en las intersecciones principales" **9**. Si bien el grado de bondad de la infraestructura vial mejoró, en el caso de los accesos a la Capital Federal, no se concretó un verdadero sistema de autopistas. A fines de 1997, los usuarios denunciaban carencias de iluminación adecuada en diversos tramos de varios accesos, falencias en las condiciones de seguridad, transgresión de disposiciones en relación al tránsito permitido, limitaciones en el número de puentes peatonales y teléfonos, ausencia de banquetas y señalización que ayuden a reducir la velocidad en caso de niebla. Hubo que implementar paraderos para el transporte público no previstos en los proyectos originales. Esto contrasta con el respeto a las normas que permiten calificar como autopistas a las infraestructuras viales en países como Alemania, Francia e Italia. En septiembre de 1997, el costo de uso de los accesos a la ciudad de Buenos Aires resultaba en general mayor que en otros países (ver cuadro pág. 26).

En agosto de 1998 se dispuso un nuevo aumento en la tarifa de peaje de los accesos a la Capital Federal. En atención al adelantamiento de una serie de obras, a la habilitación de un nuevo tramo y a las indexaciones previstas en los contratos, los peajes en los accesos Norte y Oeste aumentaron entre el 7,7% y el 50%. En el caso del acceso Norte, la tarifa básica de la oferta había crecido un 28,3% entre julio del '96 y diciembre del '97; en el Oeste, un 10,4% entre junio y diciembre del '97 y en la autopista Ricchieri un 9,7% entre marzo y diciembre del '97. La tarifa al público comparada con la oferta básica resultaba así en esas fechas un 57,2% mayor en el acceso Norte; el 50,2% en Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas y el 33% en el Oeste.

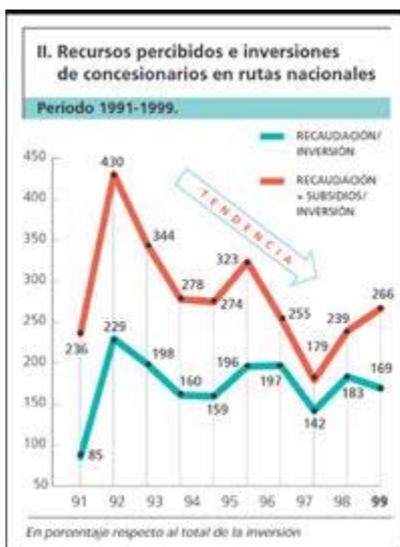
El mecanismo licitatorio adoptado para conceder la explotación de la red de accesos a la Capital Federal ("autopistas" urbanas), minimizaba la variable precio. Sin embargo, con procedimientos cuya fundamentación técnico-económica nunca fue claramente expuesta, se otorgaba la concesión a la empresa que ofertara el precio de peaje más bajo con lo cual el grupo adjudicatario terminaba cobrando una tarifa mucho mayor durante un periodo más amplio que el planteado originalmente en su propia oferta **10**.

Así, la magnitud de los niveles de peaje abonados por el usuario argentino no tiene precedentes en otros países. Argentina necesita de un análisis comprensivo no sólo del peaje, sino de la red vial futura. La forma de emprenderlo no debe basarse principalmente en consideraciones financieras. Es imprescindible adoptar un enfoque amplio, que incorpore los elementos de análisis técnico-económicos, ausentes en la acción desarrollada por el Estado en los últimos lustros. Es imprescindible además una reforma de los órganos de regulación **11** para resguardar los principios de independencia de criterio e idoneidad técnica y, sobre todo, el interés nacional y de los usuarios. ♦

Tablas, gráficos, mapas:

- Una relación muy desigual
- Evolución de la inversión pública en Argentina
- Recursos percibidos e inversiones de concesionarios en rutas nacionales
- Corredores viales nacionales, vehículos que pagan, Uteq y recaudación





NOTAS

1. La politique autoroutière française, París, Les éditions des Journaux officiels, junio 1999.
2. Consiste en aplicar fondos privados a la construcción y mantenimiento de la red. Al tiempo de privatizarse parte de la red vial, tenía plena vigencia la ley de peaje 17.520, que autorizaba la participación privada en la construcción y subsecuente explotación de caminos. La ley establecía que la condición para ello era la construcción de una nueva vía, requisito que no fue necesario cuando el PEN aprobó por decreto la participación privada en la explotación de la red vial, a partir de 1990.
3. La red cedida en concesión contiene dos "centros de gravedad" o "nodos": las ciudades de Buenos Aires y Rosario. Ambas reúnen más del 40% de toda la

- población urbana del país y poseen dos puertos importantes. Prácticamente la única forma de acceder allí por automotor es transitando la red bajo peaje.
4. Este principio está incorporado en el Art. 3 de la Ley (de la Nación) 17.520 y en la Ley provincial 9.254. Asimismo, la Ley 23.696 (de Reforma del Estado) dispone un criterio acerca del nivel adecuado de beneficio del concesionario.
 5. Al iniciarse el Plan de Convertibilidad, el gobierno determinó que se suspendiera el cobro de peaje en todas las rutas nacionales. Esta medida se mantuvo alrededor de un mes.
 6. Cuando se suspendió el reajuste correspondiente a agosto de 1994, se dispuso una compensación indemnizatoria de 33 millones de dólares.
 7. René Bonetto, presidente de la Federación Agraria Argentina en FADEEAC (Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Carga), enero-febrero 1998, N° 134, "Aumento del Peaje".
 8. CEP, órgano de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, "Infraestructura. Una reseña de los años '90". FLACSO "Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje", N° 222, febrero 1998.
 9. Manual de Capacidad (HCM), 1975, Dirección Nacional de Vialidad.
 10. En el caso de los corredores viales, el criterio se basó en el nivel del canon que pagaría el concesionario. Hoy ningún grupo empresario abona canon alguno al Estado.
 11. M. Thwaites Rey, A. López y R. Felder, "Privatizaciones y regulación: ¿a quién defienden los Entes?", en *Le Monde diplomatique*, Ed. Cono Sur, agosto de 1999.

Daniel Batalla. Ingeniero Civil, ex director del Departamento de Transporte; ex docente de la Facultad de Ingeniería de la UBA; consultor en Transporte.

José Villadeamigo. Contador Público nacional. Magister de ESCOLATINA. Consultor de Organizaciones Internacionales en Desarrollo Regional y Transporte. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.