

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN LA CONCESIÓN DE OBRAS VIALES

LAS EXPERIENCIAS ARGENTINA Y CHILENA
EN PERSPECTIVA COMPARADA *

Valeria Serafinoff **

Índice

Introducción

METODOLOGÍA DE TRABAJO

MARCO TEÓRICO

PROCESO PRIVATIZADOR

El caso argentino

El caso chileno

LA INSTITUCIONALIZACIÓN REGULATORIA

Las agencias reguladoras en Argentina

La articulación reguladora en Chile

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

BIBLIOGRAFÍA

* Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005.

** Valeria Serafinoff: Investigadora del Área Política y Gestión Pública del El Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), docente de la Universidad del Salvador y del Programa TOP – UNL de Formación Virtual de Posgrado en gestión Pública.

Introducción

El siguiente trabajo tiene como objetivo primario realizar un estudio de la experiencia de regulación estatal de redes viales concesionadas en Argentina y Chile a fin de identificar los aspectos positivos y negativos de cada experiencia y su repercusión en el desarrollo de la institucionalidad reguladora. En tal sentido, estarán latentes en el desarrollo de nuestro trabajo algunas cuestiones vinculadas con la identificación de los ganadores y perdedores de este proceso de reforma y el diseño regulatorio.

Los supuestos que orientan nuestro análisis se hayan vinculados con la necesidad de adjuntar a los contratos informes técnicos amplios sobre las características del bien concesionado y los riesgos que podrían generarse durante la concesión a fin de configurar un marco regulatorio transparente que organice las conductas. Esta situación tendría una repercusión positiva en el establecimiento de una normativa clara que actúe reduciendo la incertidumbre que genera un proceso que, en todo momento, se caracteriza por la lucha de intereses. Asimismo, consideramos la relevancia de diseñar un órgano regulatorio que se mantenga en funciones desde antes de iniciado el proceso licitatorio, con amplias potestades regulatorias así como manejar recursos propios y que sus funcionarios, evaluados acorde a los resultados de su gestión, cuenten con estabilidad en el cargo. Finalmente, consideramos que el período previo a la licitación es fundamental para delinear el posible éxito del programa de concesiones.

Conscientes de que no basta con mencionar que vamos a comparar la experiencia de dos países sudamericanos, en la siguiente sección establecemos la forma en que vamos a realizar la comparación. Luego, presentamos un procedimiento clasificatorio, donde se definan los atributos de los conceptos centrales de nuestro sistema de hipótesis. Una vez establecidos estos puntos, comenzamos con la descripción del proceso licitatorio en ambos países. En la quinta sección, desarrollamos las características de la institucionalidad regulatoria de ambos países, el marco regulatorio de las concesiones y las características de los órganos encargados de llevar adelante las funciones de regulación y control sobre los concesionarios. Finalmente, realizamos un análisis de los resultados de las concesiones viales en ambos casos, teniendo como horizonte fundamental la óptica que considera que las instituciones, su existencia y continuidad actúan regulando expectativas y comportamientos.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

A fin de probar los supuestos establecidos seleccionamos dos experiencias de regulación de concesión de redes viales: la argentina y la chilena¹. Cada uno de estos casos es relevante por sí mismo pero también porque nos permiten llevar adelante un análisis de tipo comparativo, que nos enriquecerá de cara a estudiar nuevas alternativas para llevar adelante este tipo de reformas.

La concesión de redes viales en Argentina se constituye como un caso testigo de gran relevancia debido a la gran extensión de la red concesionada, el cuestionamiento a la transparencia del proceso de concesión y posterior explotación de los peajes, así como también por las numerosas renegociaciones realizadas a lo largo de los años de concesión. Además fue una de las primeras concesiones realizadas en la región y se caracteriza por su radicalidad. Entretanto, es interesante profundizar en la experiencia chilena por la originalidad del proceso y por las condiciones iniciales del país al comenzar el proceso de concesiones (transición a la democracia, consolidación de políticas ortodoxas y reducción de las esferas estatales, antecedentes en el cobro de peaje en autopistas y rutas), entre otras cuestiones.

La selección de estas unidades de análisis se realiza teniendo en cuenta las similitudes contextuales, en cuanto al nivel de desarrollo de ambos países, pero también por la homogeneidad cultural que nos permitirá verificar si, tal como argumentan algunos autores, la debilidad de las instituciones argentinas se debe a su carácter de nación latinoamericana y, por tal motivo, más adepata a la informalidad de las normas que terminan esfumando los límites entre la esfera pública y la privada.

¹ La selección se realizó a fin de reducir el impacto del entorno manteniendo constantes una serie de variables interactuantes.

Se trata de dos países que adoptaron un modelo de pago directo de los usuarios, a través del peaje, en lugar de un modelo de peaje encubierto o pago de la autoridad pública, adoptado, por ejemplo, en Finlandia u Holanda y donde el Gobierno remunera al concesionario en función del tráfico observado.

Suma a la homogeneidad de las experiencias seleccionadas que ambos procesos privatizadores se iniciaron durante el primer quinquenio de la década del '90. En Argentina, el sector vial fue uno de los primeros en privatizarse, la ley de Reforma del Estado señala la necesidad de reformar el sector y posibilita la concesión de rutas nacionales, que reorganizadas en 20 corredores, se adjudican hacia septiembre de 1990, mientras que en julio de 1994, se adjudica a los consorcios privados la Red de Accesos a la Ciudad de Bs. As. En tanto, en Chile se presenta un panorama diferente puesto que este país ya tenía experiencia en privatizaciones, las cuales se venían realizando desde mediados de los '70 y las adjudicaciones viales comienzan a realizarse, en forma separada e individual, unos años más tarde (1993). Asimismo, en este segundo caso, se presenta una mayor variación en las características de los contratos, la especificación tarifaria y el plazo de extensión de la concesión.

Entre los elementos que nos permitirán comprender las diferencias que arroja el análisis de los resultados y el impacto de los modelos estudiados, además de las mencionadas en el último párrafo, podemos señalar una serie de características que tienen que ver tanto con las regulaciones ex -ante como con las ex -post. En relación con las regulaciones ex -ante, encontramos diferencias en la presentación y características de los contratos de concesión, contratos que en el caso chileno, son producto de un profundo y exhaustivo análisis del Ministerio de Obras Públicas (MOP). De forma que la mayoría de las cuestiones y problemas que pueden presentarse son considerados antes de la firma del contrato. En Argentina en agosto de 1989 las leyes de Reforma del Estado y Emergencia económica habilitan la posibilidad de concesionar la red vial argentina y doce meses después ya se estaban adjudicando 19 corredores. Asimismo, existen diferencias en cuanto a la participación del Estado como amortiguador de los costos, mientras en Chile se establecen una serie de garantías (acordadas en forma diferenciada según el tramo considerado y el acuerdo Estado- Concesionario), en Argentina la legislación vigente establece que el Estado no avala ni garantiza el recupero de las inversiones privadas. Finalmente, podemos señalar como una de las diferencias estructurales que nos permiten la comparación, al diseño y características de la agencia regulatoria. En Chile, no existe una división de responsabilidades entre el encargado de promover las concesiones y el encargado de regularlas y controlarlas, además, la Coordinación General de Concesiones (organismo que cumple tales funciones) no es propio del sector vial sino que tiene injerencia en toda concesión de infraestructura pública. En Argentina, los corredores viales fueron concesionados antes de la creación del organismo regulador, organismo que fue cambiando su misión y forma de organización, tiene facultades limitadas puesto que no puede fijar sanciones ni tarifas así como tampoco participación en la renegociación de los contratos.

MARCO TEÓRICO

A principios de los '80 comienza a producirse, en Chile, un lento pero constante proceso de reformas económicas, que establecen como pieza fundamental la transformación del rol del Estado. Los principios keynesianos fueron dejando lugar a otros asociados con la búsqueda de eficiencia y la reducción del aparato estatal. En Argentina, estas transformaciones en la relación público- privado basadas en el fortalecimiento del mercado y la iniciativa privada comienzan a desarrollarse, aceleradamente, a principios de la década del '90.

En relación con la infraestructura vial, tanto Argentina como Chile fueron, a principios de los '90, los primeros países de la región en incorporar capitales privados para la construcción, desarrollo y explotación de obras de infraestructura, así como fueron pioneros en introducir el pago

de tarifas por parte de los usuarios² y de los primeros en enfrentarse con el problema de crear marcos regulatorios e instituciones reguladoras que reflejasen el interés ciudadano.

En este trabajo, nos centraremos en la regulación, concepto legal con raíces político-económicas, que deriva de la tensión entre dos extremos de la organización económica: el mercado y el interés público. Por su alto impacto social, cuando se trata de bienes y servicios públicos, el Estado está obligado a garantizar que los mismos sean brindados en forma regular, general, continua, a un precio razonable y asegurando un equilibrio entre los distintos intereses. El Estado tiene la obligación de controlar a los concesionarios para que la prestación de los servicios responda a las expectativas de la ciudadanía, puesto que la desvinculación del Estado de su rol de productor y proveedor de ciertos bienes y servicios no implica, tal como señala López (1998), una "desmonopolización". Así, la obligación del Estado subsiste y este debe actuar reduciendo externalidades negativas y evitando que los prestadores del servicio intenten apropiarse de rentas extraordinarias mediante tarifas excesivas. Siguiendo a Majone y La Spina (1993), observamos que un Estado regulador escoge y pondera bienes e intereses para que sean objetos de tutela; identifica y previene riesgos, para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consorcios. El esquema regulatorio se define necesariamente como un ejercicio de conflicto político, donde los actores (prestadores de servicio regulados, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionados con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representados y grupos con intereses diversos, más o menos organizados) buscan un intercambio aceptable entre objetivos múltiples, que no pueden ser maximizados siempre por la misma dirección política, y que se enfrentan por imponer sus puntos de vista (Felder et. al, 1999).

Solanes (1999) agrega que la intervención regulatoria se justifica en virtud del interés público pero que este interés varía de acuerdo con el tiempo, el lugar y los valores sociales que hacen más compleja la elaboración de una taxonomía de los casos donde el interés público hace procedente la regulación. Esta situación provoca que el alcance y contenido de la regulación se transformen, adoptando distintas características. Siguiendo a Martín (1996: 16) podemos establecer que la acción reguladora del Estado se orienta fundamentalmente a: 1) vigilar las reglas de la competencia; 2) controlar la acción distorsionante de los monopolios; 3) promover la protección e información de los usuarios; 4) garantizar la calidad del servicio; 5) contrarrestar efectos negativos sobre el ambiente.

A fin de medir la eficiencia regulatoria necesitamos saber qué se regula, cuáles son las modalidades de intervención, para lo que la experiencia nos indica tomar en cuenta la: 1) concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio; 2) revisión periódica de precios y tarifas; 3) definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnicos y operacionales; la asignación del derecho de uso de bienes comunes; 5) aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras; 6) establecimiento de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la interconexión de redes; 7) elaboración de requisitos para la publicación de estados financieros e informes públicos por parte de los operadores (ILPES, Consejo Regional de Planificación, 1996). Sin embargo, debemos señalar que a pesar de tener una relación estrecha, no existe una relación unívoca entre los objetivos del regulador y las modalidades de regulación.

Frente a ello, las instituciones reguladoras aparecen como instrumento central para analizar el éxito de las privatizaciones y sostenibilidad para el beneficio público. En tal sentido, la privatización es un proceso que excede el acto de adjudicación, compartiendo con Ariño Ortiz (1999) la idea que si esta no es acompañada por una regulación continuada se constituye como un proceso inacabado.

Finalmente, el diseño regulatorio será analizado a partir de sus dos componentes principales (Levy y Spiller, 1996)³:

² En Chile, el pago de peajes es incluso previo a la concesión de las redes viales puesto que a mediados de los '60 se inició un programa de tarificación de autopistas. En Argentina, el pago de peaje era, desde 1967, un instrumento para la construcción de caminos.

³ Citado en Abdala, Manuel; Spiller, Pablo (2000).

- las reglas de conducta de la regulación, los mecanismos que una sociedad utiliza para contener los intentos discrecionales de los reguladores y para resolver conflictos entre reguladores y empresas reguladas.
- los incentivos de regulación, normas específicas referidas al sistema de precios, subsidios, políticas de competencia y entrada al mercado, reglas de interconexión.

PROCESO PRIVATIZADOR

A continuación desarrollamos las características del proceso privatizador en los dos países estudiados. En ambos, los objetivos por los cuales se incorporan capitales privados son parecidos: la necesidad de mejorar las condiciones de los caminos, la urgencia de incorporar capital privado por la imposibilidad de hacer frente con fondos públicos, la reorientación de estos escasos fondos a mejorar caminos menos rentables, con una alta rentabilidad social, o bien, a servicios sociales.

En términos económicos el debate se produce en virtud del tipo de bien al cual se hace referencia. En tal sentido, diversos autores (Delgado, 1998; FIEL, 1999; Cordero Vargas, 1999) señalan que se deben contemplar las características diferenciales de los distintos caminos con relación a su nivel de demanda. Se puede establecer que un camino es:

- un bien/ servicio público, -los caminos rurales y carreteras interurbanas no congestionadas- los usuarios adicionales no reducen su valor de uso y ningún usuario puede ser excluido;
- un bien de “club” -estos caminos cuando su uso es excluible- aún si no existe consumo rival, por la aplicación de tarifas de peaje que posibilitan cierta exclusión;
- un servicio cuya provisión es de potencialidad privada -las vías de gran demanda, accesos a grandes ciudades y tránsito interurbano-, donde es factible la exclusión. El financiamiento por medio del peaje es factible y apropiado. En cuanto a la rivalidad, considerada a partir de la capacidad limitada de infraestructura vial, observan que el costo marginal de un usuario adicional se vuelve imperceptible hasta llegar a la capacidad límite, donde aparece la congestión vehicular. En principio, en el desfasaje del bien hay una rivalidad en el consumo. Igualmente, la regulación es necesaria para que se produzcan beneficios de eficiencia Cordero (1998).

Una vez definidos los caminos que podrían ser administrados por consorcios privados se llevó adelante un proceso de licitación que deriva en la adjudicación de los caminos, por un período prefijado de tiempo, a un consorcio que realiza una inversión financiada por sí mismo con un endeudamiento nacional o extranjero. Se espera, a fin de lograr transparencia y estabilidad, que el contrato de concesión establezca indicadores claros para medir la calidad del servicio brindado, el cumplimiento de los compromisos de inversión y el mecanismo de fijación de tarifas así como los momentos de revisión.

Estas concesiones se definen como un contrato bajo el cual la autoridad pública da derechos específicos a una compañía a cambio de que esta construya, mantenga y/ u opere una red vial, por un período determinado (*ver cuadro 1*).

Cuadro 1: Diferencias entre contrato de concesión y de obra

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

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

El proceso de concesión, por lo general, se caracteriza por la transferencia del riesgo a un actor privado. Estos riesgos pueden afectar el retorno esperado. Sin embargo, tal como veremos a continuación, en los países estudiados el Estado ha resguardado a los concesionarios mediante la habilitación de garantías (en Chile) o por mecanismos menos transparentes o garantías implícitas como las constantes renegociaciones (en Argentina). Cordero Vargas (1999) señala entre los riesgos más habituales el:

- **político:** expropiación, violencia interna, inconvertibilidad cambiaria e imposibilidad de transferir tarifas
- **regulatorio:** asociado con normas y reglamentaciones que pueden introducir cambios en el régimen de derecho u obligaciones de los inversionistas.
- **asociado a los costos o a la demanda:** referido a la posibilidad de que las utilidades más bajas de lo esperado, como resultado de la variabilidad de la demanda o de los costos de la construcción.
- **cambiarío:** asociado con la depreciación cambiaria, ya que los inversionistas, principalmente los extranjeros, desean utilidades en divisa extranjera.

Las características de los contratos y la forma que adopta el proceso licitador es un limitador determinante del rol estatal mientras dure la concesión.

Caso argentino

En Argentina la inversión en infraestructura vial fue históricamente financiada por el Estado a través de fondos específicos provenientes básicamente de impuesto a combustibles. En 1932 se sancionó la Ley Nacional de Vialidad por la cual se creó la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y el Fondo Nacional de Vialidad. La primera constituida como entidad autárquica era el organismo encargado de proyectar, construir y conservar la red vial nacional. En tanto, la fuente de financiamiento fue conformada, en principio, por impuestos de suma fija sobre los combustibles y lubricantes a los que posteriormente se incorporaron impuestos de unidad fija sobre las cubiertas y los automóviles. Por la inflación y la caída de los ingresos fiscales, estos impuestos fueron reemplazados por una tasa sobre el precio de venta de cada producto.

Los fondos fueron decreciendo por la crisis fiscal de fines de los '80, la cual provocó una dispersión de impuestos para financiar otras obras; la desviación de los recursos del fondo vial y la incorporación en 1989 del Fondo Vial a Rentas Generales. La fuerte caída en los fondos viales

impedía el financiamiento adicional de inversiones para reparar y conservar caminos, situación que se producía en forma paralela al incremento del volumen del tráfico y los intercambios regionales de mercancía. Se preveía, entonces, un colapso del sistema vial por el casi inexistente nivel de inversión y la falta de fuentes alternativas de financiamiento⁴.

En este marco se sancionaron las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado. La primera declaró la emergencia en la prestación de servicios públicos y de la red vial, en particular, además de poner fin a la existencia del Fondo Vial. Mientras que la ley de Reforma del Estado introdujo modificaciones a ley de peajes⁵ puesto que ahora se permitiría la concesión de rutas nacionales para su mantenimiento por peaje, abriendo la posibilidad de explotación privada de obras realizadas con fondos públicos (sin necesidad de construir nuevos tramos).

A partir de estas transformaciones, la DNV se reorganizó como agente responsable de la aplicación de la política vial del país, iniciando un programa de "Reconversión Vial" basado en la descentralización, desregulación y privatización de la red vial de caminos. Así, la red vial nacional fue reordenada teniendo en cuenta cuestiones como el estado de la calzada en los diferentes tramos y la cantidad y tipo de tránsito. Los resultados más relevantes de esta reconversión fueron la transferencia al ámbito provincial de un conjunto de rutas nacionales; la definición de tramos que luego serían entregados a concesionarios privados; la definición de un nuevo tipo de tratamiento para los tramos viales no concesionados que reemplazarían al sistema tradicional de construcción y la reparación vial del Estado. Asimismo, se estableció cuáles serían los tramos de las rutas nacionales que debían ser mejorados, reparados, construidos, ampliados, remodelados, conservados y mantenidos. Estableciéndose cuatro fuentes posibles de financiamiento: 1) capital de riesgo a aportar por los concesionarios; 2) licitaciones por pago diferido; 3) fondos públicos específicos y préstamos de organismos multilaterales de crédito y 4) fondos obtenidos por el cobro de cánones surgidos de los contratos de concesión.

La red concesionada conforma un 30% de las rutas nacionales pavimentadas y conecta las principales áreas urbanas y rurales del país, así como la mayor parte de los puertos y puentes internacionales. Por medio de una Resolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se aprobó el pliego de condiciones generales para la Licitación, el pliego de condiciones particulares para la concesión de obras viales y el cronograma del llamado a licitación. Se estableció que las concesiones no contarían con garantías de tránsito mínimo ni de ningún otro tipo, constituyéndose legalmente como negocio de riesgo.

A pesar de tratarse de una licitación internacional, en el proceso de licitación de los 20 corredores viales participaron sólo empresas argentinas⁶. El proceso licitatorio lejos estuvo de recrear una competencia entre empresas oferentes de probada capacidad en la materia. No hubo licitación internacional y los pliegos fueron elaborados de manera conjunta con representantes de varias de las firmas que, finalmente, resultaron adjudicatarias. Las licitaciones de los corredores se llevaron a cabo en forma simultánea, lo que facilitó el comportamiento colusivo de los consorcios a través de un mecanismo de 'reparto' de los corredores ofertados (Rima, 1997). En septiembre del año 1990 se otorgó la concesión de las rutas nacionales por medio del decreto 2039/90 el cual establece la adjudicación de 19 corredores ya que para el corredor 19 no se presentaron ofertas (*ver cuadro 2*).

⁴ Hacia 1990 sólo un 30% de caminos pavimentados estaban en buen estado, existía un deterioro anual de los caminos del 10% y el Estado –con el financiamiento tradicional– sólo era capaz de repavimentar un 3,5% de la extensión total de la red (Gerchunoff y Canovas, 1994). Un informe de Natale (1993) señala que en 1989 un 36% de la red de rutas nacionales pavimentadas era considerada en buena condición, un 20% de estado regular y otro 44% de mal estado.

⁵ La ley 17.520, de 1967, establecía la concesión de obra pública para la construcción, conservación y explotación de obras y servicios por capitales públicos y privados con la posterior aplicación de tarifas de peaje a los usuarios de las mismas. Las concesiones por peaje que se realizaron a partir de esta norma fueron para la construcción de obras totalmente nuevas, su posterior mantenimiento y operación privada (AU1, AU6 y Autopista 9 de Julio de Capital Federal; Camino del Buen Ayre; Autopista Bs. As.- La Plata), aunque también obras públicas de infraestructura vial cobraban peaje (Túnel subfluvial Santa Fe- Paraná, Puente Corrientes- Resistencia, Complejo Zárate Brazo Largo, Puente Internacional Colón- Paysandú, Puente Internacional Fray Bentos- Puerto Iguazú, Autopista Santa Fe- Rosario)

⁶ FIEL (1999) explica condición por el poco atractivo contexto macroeconómico de ese momento. Además de remarcar que no existen constancias de que el llamado a licitación internacional se haya realizado fuera de Argentina, al tiempo que en todas las licitaciones de obra pública se exige que todas las firmas estén inscriptas en el Registro Nacional de Constructores.

Cuadro 2: Corredores argentinos. Modalidad de adjudicación. Concesionario. Decr. 2039/ 90

| Corredor | Modalidad | Concesionario | Empresas |
|----------|--------------------|---|--|
| 1 | Onerosa | SEMACAR S.A. | Dycasa SA- Perales Aguiar SA |
| 2 | Onerosa | | |
| 3 | Onerosa | CAMINOS DEL OESTE S.A. | Techint SA |
| 4 | Onerosa | | |
| 5 | Onerosa | NUEVAS RUTAS S.A. | Decavial SA- Necon SA Chediack SA- Sade SA |
| 6 | Subven- cionada | ASFALSUD SAICFIIYE- BACIGALUPI Y DE STEFANO SAICIFIL.- COCYVIAL SRL BONFANTI Y DI BASSIO SC- COEMYC SA- COPYC SACICIFAM- DELTA SA- DANTE- ESTRUCTURAS SACICIF- GLIKSTEIN- ICF SA- GUERCHET- NOROESTE CONSTRUCCIONES SA- TECSA SA | Unión Transitoria de Empresas |
| 7 | Onerosa | SERVICIOS VIALES S.A | Sideco Americana SA |
| 8 | Onerosa | | |
| 9 | Onerosa | | |
| 10 | Onerosa | COVICENETRO S.A. | Roggio SA- Aragón SA |
| 11 | Onerosa | COVINORTE S.A. | |
| 12 | Onerosa | CONCANOR S.A. | Supercemento SA- Dyopsa SA Nazar y Cía SA |
| 13 | Onerosa | CONSORCIO VIRGEN DE ITATÍ S.A. | Chacofi SA- EAC SA- Supercemento SA- Dyopsa SA Nazar y Cía SA |
| 14 | Onerosa | RUTAS DEL VALLE S.A. | Geope SA- Cvcic SA- Luciano SA |
| 15 | Onerosa | COVISUR S.A. | Roggio SA (por medio de Rutas Australes SA)- DYCASA- Esuco SA |
| 16 | Onerosa | CAMINO DEL ABRA S.A. | Balpala SA- Sade SA- Necon SA Chediack SA |
| 17 | Onerosa | NUEVAS RUTAS S.A. | Decavial SA- Necon SA Chediack SA- Sade SA |
| 18 | Onerosa | CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A. | Welbwars SA- Conevial SA- Babic SA Codi SA- Eaca SA- Parenti Mai SA |
| 20 | Onerosa | RED VIAL CENTRO S.A. | Roggio SA- Afema SA- Boeto- Butilenqo SA- Romero Cammisa SA- Arvial SA |

Fuente: Elaboración Propia en base a datos Decr. 2039/90 y DNV.

Las adjudicaciones de los 19 corredores nacionales fueron otorgadas por un plazo de 12 años, a culminar el 1 de noviembre de 2002⁷. A excepción del corredor 6 que adquiere la modalidad de subvención estatal⁸, el resto de los corredores tomaron inicialmente una modalidad onerosa y fueron adjudicados a los grupos empresarios considerándose determinante la cotización del canon⁹. Tal como podemos observar en el cuadro 2, se mantuvo el status quo puesto que las empresas adjudicatarias fueron las antiguas contratistas del Estado a través de la DNV¹⁰.

Los 18 corredores viales fueron adjudicados a 13 concesionarios conformados por 30 empresas adjudicatarias, además de la unión de empresas transitorias que se hizo cargo del corredor 6, mostrando cierta concentración¹¹ que refuerza lo anteriormente señalado, en tanto, los actores favorecidos siguen siendo correspondiéndose con los de la etapa previa. Uno de los factores que pudo haber contribuido a esta concentración es la simultánea realización de estas licitaciones -y la del corredor 15-, que a su vez, actuó recortando el nivel de transparencia y competencia.

Por medio de la adjudicación de estos corredores viales, el Estado argentino concedió para la administración privada casi 10.000 km. de red pavimentada esperando recibir, en concepto de transferencias al Estado, un canon individual de entre U\$S 45 M y U\$S 85 M anuales. Los ingresos de las empresas se formaban por los peajes que debían abonar los usuarios de las rutas. La tarifa fue fijada, en moneda nacional, U\$S 1,50 cada 100 km previéndose una variación mensual acorde a los cambios en la cotización del dólar, el IPC y el IPM. La tarificación establecía una diferenciación acorde a la categoría de vehículo y el sistema de peaje era de tipo abierto (el usuario paga el servicio en forma independiente de los km recorridos)¹². Se definieron las obras como *iniciales* -debían realizarse en forma previa al cobro de peaje-; *prioritarias* -necesarias para garantizar la transitabilidad del corredor-; *de conservación, mejora o repavimentación y adicionales* -fuera del pliego y propuestas por el oferente-. En tanto, se estipularon obligaciones de reinversión del concesionario en caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos (v.g. por excedentes de tránsito).

Entre 1993 y 1995 se realizó la adjudicación de las obras de construcción, administración y mantenimiento de la Red de Accesos a Bs. As., mientras hacia 1997/ 98 se adjudicaron dos proyectos de construcción, operación y transferencia (BOT): la conexión física entre las ciudades de Rosario (Santa Fe) y Victoria (Entre Ríos) y la Autopista Parque Presidente Perón (Arco Sudoeste).

La Red de Accesos a Bs. As. se constituyó como un sistema integrado de cinco vías. Una de estas vías, Autopista Bs. As. – La Plata, fue integrada en la red luego de que en 1994 se renegociará el contrato firmado hacía más de una década. Las otras vías (Accesos Norte, Oeste y la Autopista Ricchieri- Cañuelas- Ezeiza) fueron concesionadas en julio de 1994 (*ver cuadro 3*).

⁷ El corredor 15, adjudicado al concesionario Concesionaria Vial del Sur, COVISUR SA por el mismo decreto no será considerado en el desarrollo posterior del trabajo puesto que el mismo fue transferido a la Provincia de Bs. As.

⁸ El subsidio fijado era de alrededor de U\$S 664.000 anuales.

⁹ Entre las condiciones mínimas impuestas para presentarse en el proceso licitatorio sobresalen el incremento del Índice de Estado de caminos adjudicados y la realización de tareas mínimas al cobro de peaje

¹⁰ En relación con esta situación Delgado (1998) señala que la dinámica del sector cambió puesto que los tradicionales contratistas de obra pública debieron transformarse en concesionarios de un servicio público diariamente escrutado, en cuanto a su calidad, por los usuarios y el Estado.

¹¹ En tal sentido, es importante considerar que Benito Roggio SA se adjudicó -a través de distintos consorcios- unos 2500 km. de la red concesionada, Techint 1205 km. y Sideco Americana 1169 km. Es decir, tres holdings se adjudicaron más de la mitad de la longitud de la red vial argentina.

¹² La tarifa máxima era de hasta 5 veces la tarifa básica

Cuadro 3: Red de Accesos a Bs. As. y grupos concesionarios.

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

Fuente: Elaboración propia en base a información del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)

A diferencia de lo que observamos en relación con la licitación de las rutas nacionales, en estos consorcios adjudicatarios participaron empresas de capital extranjero y todos los tramos adjudicados toman una modalidad no implementada en los contratos de 1990. Así como en aquella oportunidad, las características de estos contratos fueron idénticas entre sí. Se fijó una tarifa tope en dólares para recorrer cada uno de los tramos en forma completa (a excepción de la Autopista Ricchieri que se dividió en dos tramos); las concesiones se definieron como concesiones de riesgo y fueron pautadas por un plazo de 22 años y 8 meses fijándose una probabilidad de prórroga de 1 año. El período se subdividió en cuatro subperíodos: toma de posesión; liberación de traza (donde se habilitó el cobro de peaje); obras primera etapa; período de explotación.

El caso chileno

A comienzos de los '90, Chile contaba con una red vial de 80.000 Km., de los cuales poco menos de un 12% se encontraba pavimentado. Si bien la red vial pavimentada creció un 32% desde la década del '70, en ese mismo período la flota de vehículos se incrementó en un 150%¹³. Las inversiones para el mantenimiento de los caminos alcanzaron solo un 30% del monto requerido (MOP, 2001). Esta situación derivó en el deterioro generalizado de la red vial¹⁴. Rufián Lizana (2002) estima que los déficit de infraestructura vial hacia principio de los '90 eran de alrededor de U\$S 4.250 millones para vialidad interurbana y U\$S 2.000 millones para vialidad urbana. Así, la amplia brecha entre la inversión realizada y la necesitada¹⁵; el deterioro de la red vial; el aumento del parque automotriz se presentaron como problemas centrales a los se debía dar respuesta.

Para comprender las características del proceso debemos remitirnos al gobierno pinochetista. Con la instalación del régimen burocrático- autoritario se dio inicio a una política monetarista y de estabilización macro- económica, asociadas a distintas iniciativas para dismantelar las funciones regulatorias del Estado y a un proceso privatizador. Los “Chicago boys” impusieron su visión del sistema social, argumentando que sus políticas económicas promoverían un país más libre y una sociedad más abierta, donde todos tendrían la oportunidad de ejercer un empresariado sin las trabas de las políticas estatistas.

En 1990, se producen las primeras elecciones de la transición democrática, cuando el país había logrado cierto crecimiento macroeconómico de forma que por su eficacia, la política económica pinochetista, gozaba de cierto grado de legitimación, y junto a ello, la los instrumentos económicos del neoliberalismo

¹³ Camino ascendente que prosiguió, según datos del MOP entre 1980 y 1994 el número de autos se duplicó llegando casi a un millón y medio, mientras en el año 2000 el número ascendía a 2 millones.

¹⁴ En 1989 la Dirección Nacional de Vialidad señalaba que sólo un 15% de la red vial se encontraba en buen estado mientras un 52% se consideraba en malas condiciones.

¹⁵ Por ejemplo, durante la década del '80 se invirtió sólo un 30% de lo necesario para el mantenimiento de los caminos.

Al igual que en Argentina, previo a la década del '90, toda la inversión en carreteras fue afrontada por el Estado pero a diferencia del anterior, al momento de la concesión de la red vial, una cantidad importante de empresas estatales ya había sido transferida a manos privadas. El proceso de concesión de la red vial comenzó en 1991 y fue normado por la Ley Orgánica de Obras Públicas (1984); la Ley de Concesiones (1991)¹⁶ y sus posteriores modificaciones, el Reglamento de Concesiones de 1991, las Bases de Licitación y las Circulares Aclaratorias, la Oferta Técnica y Económica del Adjudicatario y el Decreto Supremo de Adjudicación. Mediante este andamiaje regulatorio el MOP puso en acción una política de asociación público-privada para construcción, mejorar y operar autopistas, carreteras y aeropuertos.

El proceso de licitaciones se caracterizó por la selección de proyectos de ampliación o de construcción de nuevas obras por la mayor rentabilidad aportada en términos sociales, los factores de producción y la tasa de descuento fueron los criterios más altamente ponderados (Cordero Vargas, 1999). Se consideró que los proyectos presentaran una rentabilidad privada razonable, ajustada al riesgo y sin necesidad de un aporte estatal, es decir, financiada en forma exclusiva por el cobro a los usuarios directos.

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

La concesión fue adjudicada al consorcio que presentara la oferta económica más conveniente (luego de hacer un primer filtro técnico), considerando los factores y ponderaciones que se establecieron en las Bases de Licitación para cada proyecto y que podían ser los siguientes¹⁷: estructura de tarifas; subsidio; plazo de Concesión; ingresos mínimos garantizados; pagos ofrecidos por el consorcio al Estado por infraestructura existente; grado de compromiso de riesgo que asume el consorcio; calidad de la oferta técnica; oferta del consorcio para pagar montos extraordinarios al Estado, o reducir el precio de las tarifas cuando la rentabilidad de patrimonio sobre activos exceda una tasa de rentabilidad contractualmente acordada y pago de renta ofrecido al Estado o reducción en las tarifas ofrecidas a los usuarios, cuando el concesionario alcanza un nivel preestablecido.

Una característica importante para definir el programa es el interés de las autoridades gubernamentales de reducir el riesgo de inestabilidad financiera de los concesionarios. Los numerosos tramos concesionados, la posibilidad de que las empresas se presentaran en más de un proyecto y la puja por exhibir el mejor pliego podían remitir a una situación de difícil resolución, por los altos montos de inversión comprometidos¹⁸. El Estado chileno optó por establecer un mecanismo por el cual se fijó una banda tarifaria previa a la apertura de la concesión, cuyo piso garantizara cierta renta para el concesionario. Además, en los contratos se fijó el plazo de la concesión¹⁹. Algunos especialistas sostienen que mecanismos como este actúan, reduciendo drásticamente las posibilidades de renegociación de los contratos sin disminuir la presión competitiva del proceso.

¹⁶ La primera ley que habilitaba la concesión de los caminos data de 1960, fue modificada en 1984 pero recién fue utilizada luego su modificación en 1990, cuando se aplicó al proyecto del Túnel El Melón. Posteriormente, se realizaron cambios en la normativa en el año 1992 (ley 19.252) y en 1994 (ley 19.460). Por otra parte, debe señalarse el Decreto 900/ 96 (coordina y sistematiza un decreto de 1991). El reglamento vigente de la ley de Concesiones es el DS MOP N°956 de 1997 y, en general, se evalúa que el marco jurídico es flexible y regula cualquier obra pública.

¹⁷ El proceso de licitación tuvo una extensión variable que promedió los 16 meses.

¹⁸ En tal sentido, Gómez Lobo e Hinojosa (1999) señalan como causas que acrecientan el riesgo de viabilidad financiera de las empresas: a) al momento de presentarse en las concesiones las empresas intentan dar señales de bajos costos y un comportamiento agresivo de forma de intimidar a otros para futuras licitaciones; b) cuando el consorcio es liderado por una empresa constructora el interés para realizar las obras de construcción (en las que puede presentar costos muy bajos) puede ir en desmedro de la viabilidad financiera a largo plazo ya que no se interesa por las operaciones subsecuentes de la concesión; c) las empresas pueden actuar en forma oportunista presentando una oferta y luego de conseguir la adjudicación presionar al regulador para renegociar las condiciones del contrato.

¹⁹ Según señala el MOP en las licitaciones realizadas en los últimos años de la década del '90, los consorcios presentaron el valor de la tarifa más bajo. Frente a ello el desempate se produjo por la mayor transferencia directa garantizada al Estado. Gómez Lobo, et. al. (1999) señala que las transferencias no son pagadas por los concesionarios sino por sponsors durante el primer año de operación de la infraestructura y se constituyen como un pago extra al Estado, el cual es depositado en el Fondo de Infraestructura. Esta transferencia no afectaría la estructura de capital del concesionario.

Otra característica interesante de considerar sobre el proceso de concesión de la red vial chilena es la garantía de ingreso mínimo, presentada a fin de reducir el riesgo propio de la actividad privada. Esta garantía opcional fue calculada como una cantidad fija predeterminada²⁰ y funciona como una banda dentro de la cual el concesionario puede situarse en cualquier punto, mientras al término de la concesión no exceda la cantidad de ingresos garantizada por el Estado. Por este medio, se pretende reducir los riesgos fundamentales, en los primeros años de la adjudicación.

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

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

La garantía creada por el gobierno chileno para atraer inversiones impide categorizar la modalidad de concesión en onerosa o subsidiada, como se clasificó en Argentina, puesto que dicha garantía puede actuar como subsidio (cuando no se alcanzan los niveles esperados), aunque es una condición variable que permitiría que ese mismo tramo en otros períodos se comporte como una concesión gratuita o, incluso, onerosa.

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

Observamos también proyectos subsidiados, donde la adjudicación se realizó a partir de las transferencias directas de algún sponsor al Estado.

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

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

²⁰ En las primeras concesiones (Túnel el Melón y Camino de la Madera) la garantía se fijaba por medio de un volumen de tráfico mínimo. En las concesiones realizadas posteriormente, la garantía se fijó como un nivel de ingreso mínimo.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN REGULATORIA

La concesión de redes viales requiere de un desarrollo de la institucionalidad que exprese los criterios últimos que la sociedad impone en sus procesos democráticos. Por ello, si bien el programa de concesiones puede llegar a aliviar las restricciones presupuestarias para la realización de obras públicas no puede constituirse como un fin en sí mismo sino que debe apuntar a maximizar los beneficios sociales. Por tal motivo, adquiere un rol central la presencia estatal tanto en la etapa previa a la adjudicación, recreando condiciones de competencia tanto en la sanción del marco regulatorio, como en la etapa de concesión y operación de las obras, fiscalizando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos (Cordero Vargas, 1999).

Las instituciones buscan reducir la incertidumbre de la interacción, de forma que el diseño institucional debe generar incentivos para que los actores, con intereses distantes, respeten estas reglas. Así, el proceso de construcción institucional es definido a partir de la planificación y estructuración de organizaciones; el establecimiento y resguardo normativo de las relaciones normativas y patrones de acción; apoyo y complementariedad del contexto.

Las agencias reguladoras en Argentina

La discontinuidad regulatoria casi constante en el sector se refleja claramente en el análisis de los organismos encargados de llevar adelante la regulación. En un principio, el control de las concesiones viales fue misión de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. A pesar de que en 1990 se creó dentro de la DNV un equipo que tenía por finalidad realizar la fiscalización de la red nacional concesionada. Recién en el año 1992, luego de realizada la primera renegociación, se creó en la DNV el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCV), que finalmente terminó entrando en funciones en mayo de 1993. Unos meses antes de que se creara en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, el Órgano de Control de las Autopistas de Acceso a la Ciudad de Bs. As. (OCRABA).

La responsabilidad primaria del OCCV consistió en supervisar, inspeccionar y auditar a los entes concesionarios así como instrumentar los procedimientos adecuados para ello. La escasa relevancia de la participación de este organismo puede observarse en su ausencia en la renegociación de los contratos de concesión.

Entre los mayores déficit del organismo se observó en su limitada autoridad, reflejada en el vacío de facultades para establecer políticas, ordenamientos, ajustes tarifarios, compensaciones indemnizatoria y/o aplicar en forma directa sanciones y multas. La Auditoría General de la Nación (AGN) señaló en un informe que la demora excesiva en la tramitación de los expedientes de penalización, con la consiguiente falta de aplicación de las sanciones previstas, debilitaron al organismo en su función esencial de control y crearon un estado de impunidad a favor del Concesionario. Asimismo, aunque se estableció que cada área debía realizar informes periódicos, estos no tenían restricciones de ningún tipo en cuanto a la información a presentar, cuestión que colaboró en reducir la transparencia de las reglas de juego (Abdala; Spiller, 2000)²¹.

Por su parte, OCRABA surgió como organismo con autarquía financiera conformado por un directorio de cinco miembros que tienen cuya función era fiscalizar y controlar la red de accesos a la Ciudad de Bs. As. Este organismo debía responder con una decisión fundada a todos los reclamos de los usuarios.

Hacia el año 2001 el gobierno de la Alianza, en el marco de la transformación y modernización del Sector Público Nacional, creó el organismo encargado del control de las concesiones viales, incluyendo el ámbito Red de Acceso a Bs. As., el Puente Victoria- Rosario y los 29 corredores viales de todo el país (OCCOVI). A este organismo se transfirieron competencias, objetivos, partidas presupuestarias y recursos humanos de OCRABA, OCCV, la Comisión Transitoria y el Órgano de Control de la Concesión de la Obra de la Conexión Física entre las Ciudades de Rosario, Provincia de Santa Fe-Victoria, Provincia de Entre Ríos.

²¹ Finalmente, debe remarcarse la escasa participación de las provincias en este organismo y la ausencia de una política global de concesiones, que contemple tanto los planes nacionales como provinciales.

Se estableció que el OCCOVI fuera administrado por una Dirección Ejecutiva (Director y Subdirector Ejecutivo) y fijaron las siguientes funciones: ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento de los Contratos de Concesión de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo se concesionen.

Los informes de la AGN reportaron, como deficitarios en este organismo, dos puntos esenciales: la aplicación de multas y sanciones y el proceso que se da a la atención de los reclamos y quejas de los usuarios. Por su parte, FIEL (1999) señala entre los aspectos conflictivos de los marcos regulatorios: a) la falta de autonomía administrativo- funcional del organismo de control que depende de la DNV y de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP); b) el retraso en la creación del organismo de control, que permitió que por más de dos años el control se centrara únicamente en los aspectos técnicos de las obras ejecutadas; c) la ausencia de funciones específicas del organismo de control para encarar una renegociación de contratos; d) la ausencia de una política nacional de concesiones que contemple tanto los planes nacionales como los provinciales y e) la alta incertidumbre contractual. También debe notarse la ausencia de una política global de concesiones, que contemple tanto los planes nacionales como provinciales.

Los convulsionados días de diciembre de 2001, signados por la masiva movilización de la ciudadanía, la renuncia del presidente y la sucesión en pocas semanas de 5 presidentes, así como el cuestionamiento a las instituciones y los liderazgos, derivó, entre otras cuestiones, en el abandono de la política de la convertibilidad (paridad peso- dólar) a través de ley "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario". Esta ley promulgada en enero de 2002 introdujo transformaciones esenciales en las reglas de juego imperantes: el, ya mencionado, abandono de la paridad cambiaria y la consiguiente depreciación del peso; la disposición de dejar sin efecto cualquier mecanismo indexatorio, la fijación de precios y tarifas al valor de los términos de la convertibilidad. Asimismo, la ley de Emergencia autorizaba al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos de las empresas privatizadas. Las renegociaciones de los contratos, entre los que se encuentran los de concesiones viales, fueron encomendadas al Ministro de Economía, que contaría con la asistencia y asesoramiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos²². El órgano regulador de las concesiones viales tendría un rol secundario en este proceso, encomendándosele el asesoramiento técnico.

La articulación reguladora en Chile

La facultad de supervisión correspondió siempre al Estado, por lo que se reservó para sí el derecho de cobrar multas; modificar el contrato (resarcido al concesionario de los perjuicios causados) y revocar la concesión, en circunstancias graves o realizar revisiones tarifarias en determinadas circunstancias.

Con el Programa de Concesiones se creó en la Dirección de Obras Públicas un Departamento de Concesiones que se encargaba de estudiar los proyectos y hacer el control ex ante. Con el incremento de las licitaciones siguieron creándose nuevas unidades hasta que en 1995 se estableció la Coordinación General de Concesiones, organismo encargado de desarrollar todas las fases del proyecto y hacer de vínculo entre el sector público y el privado. Tal como señala un informe de la Controlaría chilena (2000) esta Unidad se convirtió en una unidad operativa, provista de una gran estructura organizativa, con un presupuesto importante y una fuerte dotación de recursos materiales y humanos. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico esta unidad surgió con un elemento deficitario producto de que no fue creada por ley sino mediante una resolución interna (Cordero

²² Tal Comisión, creada y conformada a través de los decretos, sería presidida por el Ministro de Economía (o quien él designe), e integrada, entre otros especialistas, por un representante de asociaciones de usuarios y consumidores involucradas. No se realiza mención alguna al rol de los Entes Reguladores en el proceso de renegociación. Posteriormente, otro decreto designa como presidente al Ministro de Economía e Infraestructura; Vicepresidente al Secretario Legal y Administrativo (del Min. de Economía e Infraestructura). Además de nombrarse al Secretario y Coordinador General y los integrantes del Gabinete de Asesores del Área Servicios Públicos (del Min. de Economía e Infraestructura) y a los principales funcionarios políticos de las áreas involucradas: Subsecretario de Energía; Subsecretario de Transporte; Secretario de Comunicaciones; Secretario de Obras Públicas y Secretario de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor. Asimismo, se invita al Defensor del Pueblo de la Nación a designar un representante ante la Comisión de Renegociación de Contratos.

Vargas, 1999). Frente a tal situación, la Contraloría chilena recomendó impulsar una iniciativa legal destinada a otorgar una estructura orgánica formal.

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

Entre sus funciones se encuentran: a) proponer al Director General de Obras Públicas la declaración de incumplimiento grave de obligaciones del concesionario, frente a las cuales se puede rescindir los contratos de concesión; b) garantizar que las obras sean construidas en conformidad con los plazos y estándares acordados en los contratos así como maximizar el rendimiento de los subsidios y garantías fiscales que administra el gobierno, compatibilizándolos con las restricciones del presupuesto público y las políticas fijadas por el MOP. Este organismo se estableció como el encargado de cobrar las multas, pero hasta la actualidad no ha tenido una gran actividad en este sentido, observándose, que las multas impuestas no fueron abonadas²³.

En las concesiones otorgadas actúa la Coordinación General de Construcción de Obras en Concesiones, creada en 1997²⁴, con funciones específicas asociadas a las demandas generadas en el área de concesión y supervisión de proyectos adjudicados. El control sobre las concesiones viales se complementa con dos ámbitos de acción: la supervisión fiscal y las Comisiones Conciliadoras (Cordero Vargas, 1999).

Según la normativa que regula las concesiones, frente a la adjudicación de cada uno de los proyectos de obra licitados se debía designar una Comisión Conciliatoria conformada por tres miembros: uno nombrado por el concesionario, otro por las autoridades públicas y un tercero por un acuerdo entre el Estado y el concesionario. Esta Comisión debió arbitrar las situaciones conflictivas surgidas en el período de duración de la concesión. Si con la intervención de la Comisión no se llegaba a un acuerdo entre las partes, se fijó que el concesionario tenga la posibilidad de optar por el camino judicial, o bien, solicitar el establecimiento de la Comisión Arbitral, integrada por los mismos miembros que la conciliadora. Su decisión de última instancia es inapelable²⁵.

Con el gobierno de Lagos surgieron una serie de proyectos a fin de encauzar los fondos destinados a la fiscalización de las concesiones generando una autoridad regulatoria autónoma y más cercana a los intereses ciudadanos que haga frente a la enorme cantidad de recursos que manejan las empresas que conforman los grupos concesionarios²⁶.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA

Tal como pudimos observar, a pesar de los importantes puntos en común presentados por Argentina y Chile, ambos países optaron por diseños regulatorios diferenciados tanto en la formulación del programa de concesiones como en la organización del andamiaje institucional que se encargaría de mantener las reglas de juego una vez transferidas las redes a los concesionarios

²³ Por ejemplo, en el año 1999 se estableció una multa al concesionario Tribasa SA por incumplimientos en señalización y seguridad de tránsito en el tramo Santiago- Los Vilos, pero como observa la Contraloría un año después no había sido abonada.

²⁴ Se considero que su creación era la primera piedra para crear la Superintendencia de Concesiones (La Tercera Digital, 3 de septiembre de 1997), ya que la labor de promoción quedaba en la Unión de Concesiones. (Cordero Vargas, 1999: 16)

²⁵ La participación de la Comisión Conciliadora fue exitosa en la resolución del conflicto surgido en torno al Túnel El Melón, que surgió por la interpretación de la garantía de riesgo geológico del Estado ya que el concesionario sostenía que este debía compensarlo con US\$ 15 millones mientras el MOP argumentaba que debía entregar US\$ 7 millones. El arreglo fijó una suma de US\$ 10 millones. No pudo resolver la disputa del Camino de la Madera, surgida por la inclusión de 20 Km en el camino concesionado, el MOP sostenía que se trataba de un alargamiento que formaba parte de la concesión y que el concesionario era responsable del mantenimiento, mientras este argumentaba lo contrario. La comisión arbitral sostuvo que los kms. en cuestión formaban parte de la concesión pero el MOP debía compensar al concesionario con un 50% del mantenimiento de tal espacio (Gómez- Lobo; Hinojosa, 1999: 21). Este conflicto fue resuelto por la Comisión de Arbitraje.

²⁶ En la actualidad el diseño, monitoreo, regulación y control de las concesiones viales son responsabilidad última del Ministro de Obras Públicas, situación que no garantiza estabilidad ni coherencia en las políticas llevadas adelante puesto que las decisiones pueden quedar atadas a los avatares políticos.

privados. Estas cuestiones, estudiadas en términos formales, tienen consecuencias directas en la implementación del sistema. Debido a las limitaciones de la presente ponencia, ahondaremos únicamente en el impacto de la normativa formulada al inicio del programa de concesiones sobre la estabilidad jurídica, que se encuentra altamente vinculada con la certidumbre que logran imponer reglamentaciones transparentes y agencias regulatorias autónomas.

En el análisis de la dinámica regulatoria intentaremos dar respuesta a cuestiones generales tales como ¿Quiénes son los ganadores y perdedores del proceso de reforma?, ¿Por qué se realizaron en Argentina tantas renegociaciones de contratos? ¿Esto tiene que ver con causas no previstas, comportamientos oportunistas de las partes o son producto de fallas del diseño contractual?

Desde la firma de los contratos de concesión de las redes viales se desarrollaron en Argentina numerosas modificaciones, llegando a desarrollarse tres procesos de renegociación. Finalmente, los contratos con los concesionarios viales de rutas nacionales -a excepción del corredor 18- vencieron el 30 de octubre del año 2003 y el 1 de noviembre entraron en vigencia nuevos contratos relicitados. Los encargados del diseño de los pliegos fueron el Ministro de Infraestructura, el Secretario de Obras Públicas y, además, se conformaron comisiones en las que participan técnicos del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). A mediados de octubre de 2003 el gobierno preadjudicó los seis corredores viales establecidos, con una extensión de 7954 Km.

La primera renegociación encuentra sus raíces en la ley de Convertibilidad, específicamente, en la prohibición de indexación de precios y tarifas; y en los reclamos sociales motivados por los altos costos en las tarifas básicas –siguiendo la fórmula indexatoria en cuatro meses había aumentado más del 50%- sin la contraprestación acordada y con las cabinas de peaje que captaban tráfico suburbano por estar ubicadas cerca de los centros urbanos²⁷. Así, en febrero de 1991 el MEyOSP suspendió el cobro de peajes, en todas las rutas concesionadas, por un plazo de 36 días (luego extendido un mes más) e inició una renegociación de los contratos.

Esta primera renegociación reformula el modelo de concesiones interurbanas, fijándose una tarifa de \$1 cada 100km. que desestima los mecanismos indexatorios²⁸ y relocalizaron las cabinas de peaje. Como contraprestación se reprogramaron los compromisos de inversión, se extendió el plazo de las concesiones en un año y se eliminó el canon que debían abonar los concesionarios fijándose un subsidio estatal –conocido como compensaciones indemnizatorias- que se distribuirían entre los concesionarios de acuerdo a sus contribuciones al IVA. Hacia 1992 se ratificaron los acuerdos logrados en la renegociación pero estas nuevas condiciones no serían muy duraderas puesto que cuando a mediados de 1993 se debían ajustar los peajes comenzaron nuevas luchas por imponer criterios de fijación de las mismas. Estas luchas tuvieron se expresaron en las idas y venidas de las decisiones gubernamentales hasta que para no aumentar la tarifa y perjudicar al comercio interior, y a pesar del aumento del tránsito por encima de las previsiones, se fijó un subsidio más alto a los concesionarios.

El trabajo de Abdala y Spiller (2000) nos muestra lo altamente beneficiosas que fueron, para los concesionarios, las decisiones del gobierno. Algunos de los datos que corroboran esta conclusión son la recaudación de las empresas que aumenta un 165% entre 1991 y 1993, mientras los subsidios crecen un 114% y el tránsito un 139%.

Frente al reajuste tarifario de 1994 volvió a presentarse el mismo conflicto así que se fijo que el Estado debía pagar, por el término de un año, una nueva compensación indemnizatoria.

La renegociación iniciada en 1995, es causada por el aumento del tránsito y el notable crecimiento del intercambio regional, que provocaron significativos aumentos de recaudación, exigió la realización de mejoras en los tramos más transitados de la red nacional. Frente a esto, el interés del gobierno consistía en adelantar inversiones previstas para el futuro e incluir algunas no previstas pero también aparecía la necesidad de reducir el costo fiscal, acabando con las compensaciones indemnizatorias, Abdala y Spiller (2000: 164) consideran que esta nueva renegociación es, en parte,

²⁷ Las altas tarifas que elevaban la voz de los usuarios, habían comenzado a cobrarse incluso antes de finalizar con las obras iniciales, aquellas que -según estipulaba el contrato- debían ser realizadas en forma previa al cobro del peaje.

²⁸ Aunque se establece –por decreto–, un mecanismo de actualización periódica de las tarifas de peaje que, como tal, fue aplicado a partir de 1993.

consecuencia de la primera puesto que la estructura temporal de las inversiones en los contratos originales se había planificado asumiendo una demanda con bajo nivel de crecimiento y acorde al nivel tarifario inicialmente previsto.

Este proceso fue aún más complejo que el anterior. Todos los contratos fueron analizados en forma diferencial y se concretaron algunos acuerdos parciales pero las negociaciones se produjeron en forma continua. Sólo el corredor 18, único que por el crecimiento del tránsito vehicular no recibía compensación indemnizatoria, logró un acuerdo a mediados de 1996. El acuerdo contempló la extensión del plazo de la concesión a 28 años (desde noviembre de 1990), que constituye 15 años adicionales al contrato original²⁹ y los índices de calidad del servicio que debían alcanzarse a partir de 2002 recién serían exigidos a fines del 2015. Además concluidas las obras (autopista Zárate- Ceibas), las tarifas en todo el corredor se incrementarán entre el 12 y 20%; no obstante, la tarifa básica expresada en dólares se ajustará anualmente según el IPC de los EEUU.

Un aumento tarifario del 12% producido hacia mediados de 1997 acrecentó la preocupación de los ciudadanos por el proceso de renegociaciones en las concesiones de la red vial, la cual potenció la conflictividad y complejidad de un proceso en el que ya intervenían los tres poderes y las cada vez más legitimadas asociaciones de usuarios y consumidores. El aumento fue frenado pero los ingresos que el mismo podría haber generado, conjuntamente con los incumplimientos del Estado en el pago de los subsidios se incluyeron los reclamos de deudas que hacen los concesionarios al Estado argentino. Luego de más de dos años de renegociación se paralizaron por la aparición de nuevas propuestas de financiación y administración vial que modificarían o reemplazarían a las actuales concesiones. Las empresas concesionarias de estos corredores, firmaron actas de acuerdo con la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía en las que se convino acerca de dos modificaciones provisorias: la definición del cronograma de pago de las compensaciones indemnizatorias adeudadas y la suspensión del ajuste de tarifas correspondiente a agosto de 1997 -finalmente fue aplicado en los primeros días de enero de 1998- (Arza y González García, 1998).

A principios de 1999, se llegó a un acuerdo entre los concesionarios viales y la Secretaría de Obras Públicas por el cual se permitía extender los contratos a los concesionarios hasta el año 2006, es decir, 3 años más. Sin embargo, este acuerdo fue resistido por los usuarios y se levantaron voces de desacuerdo en el Congreso³⁰. Finalmente, el acuerdo no fue rubricado por el Ministro de Economía. Un año después comenzó con un nuevo intento de acuerdo. Los acuerdos establecían las tarifas, las compensaciones indemnizatorias y definían en cada uno de los casos, la correspondiente cuota mensual a percibir por ese concepto. Asimismo, se derogaban los ajustes automáticos a la tasa LIBOR, reemplazándolos por un nuevo régimen de modificación por mutuo acuerdo. Se estipulaban los pagos que se efectuarían a los concesionarios por incumplimiento del Estado, se fijaba un procedimiento para revisar penalidades afectadas por esos incumplimientos y se incorporó en varios casos obras adicionales a ser pagadas al finalizar la concesión. En el acta que se firmó en 2001 se acordó no prorrogar las concesiones.

Hacia 2001, se estableció un nuevo sistema de financiamiento para el conjunto de rutas nacionales. Se volvió a la práctica abandonada del fondo vial para el financiamiento de la construcción y mantenimiento de rutas. El objetivo del fondo vial consistió en obtener fondos para las obras de mantenimiento de las rutas nacionales, pero también en obtener recursos para compensar a los concesionarios por la tarifa de los peajes. En el marco del Plan Federal de Inversiones, el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), el cual recibiría al menos el 80% de los recursos obtenidos a través de los impuestos al gasoil. De esta forma, uno de los principios esgrimidos como argumento para la

²⁹ En efecto, para los concesionarios, la extensión de los plazos de concesión supuso la posibilidad de mantener rentas de privilegio sin tener que exponerse a un nuevo llamado a concurso licitatorio (Azpiazu, 2002).

⁴⁰ Sin embargo, aunque no verificada empíricamente, la alta exposición de las licitaciones a la situación política (por encontrarse la decisión última en un funcionario político del Poder Ejecutivo) puede traer ciertos inconvenientes asociados con el peligro potencial de captura, la falta de autonomía del regulador y, con ello, la adopción de decisiones cortoplacista.

³⁰ En Abril de 1999 circulaban noticias de que los nuevos contratos autorizaban a los prestadores a devolver los caminos en un estado mediocre. Así, mientras en el contrato original se establecía que, al final de la concesión, las prestadoras debían alcanzar un índice de estado de camino de 7,5 (equivalente a una ruta flamante), el nuevo las autoriza a llegar al final de la concesión con un índice "mayor o igual a seis" (lo que las mismas empresas califican como "regular"). Modificación que finalmente no se aprobó.

incorporación del peaje como instrumento para financiar la construcción y mantenimiento de los caminos era desestimado, continuando el camino de errante indecisión signado por medidas que se contraponen unas a otras, extendiendo la incertidumbre (Serafinoff, 2005).

La tercera etapa renegociadora prosigue a la ley de Emergencia y se fundaba en los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas. Tal como señalan Thwaites Rey y López (2003), la presión y las amenazas de las empresas privatizadas no tardaron en hacerse sentir. El principal reclamo fue el de seguridad jurídica con la consecuente intención de que se mantengan las condiciones normativas y operativas de privilegio. En el crítico contexto que estaba viviendo el país, las presiones de las empresas prestadoras de servicios públicos³¹, los gobiernos extranjeros cuyos empresarios tenían inversiones en las empresas argentinas de servicio público y los organismos internacionales fueron insostenibles, mientras que los rumores de incrementos tarifarios se hicieron cada vez más persistentes³².

En febrero de 2003, se convocó a la consulta pública a efectos de llevar adelante la renegociación. Asimismo, se estableció que los interesados dispondrían únicamente de quince días hábiles para tomar vista de las actuaciones y diez días más presentar sus observaciones, comentarios y opiniones. Concluido ese proceso la Comisión de Renegociación de Contratos tenía un plazo de diez días hábiles para informar sobre los resultados de la misma. Las propuestas de las empresas concesionarias planteaban fundamentalmente: a) la extensión de los contratos de concesión, la prórroga solicitaba rondaba entre los 40 y 96 meses³³; b) la reprogramación de planes de inversión; c) el incremento de los fondos provenientes del Fondo Fiduciario (creado durante el Gobierno de la Alianza); d) la implementación de una fórmula de ajuste del monto percibido del Fondo Fiduciario que tome en cuenta la evolución de los costos de construcción, operación, mantenimiento y financieros y e) el mantenimiento del cuadro tarifario (Azpiazu y Schorr, 2003; Serafinoff, 2005: 11).

A pesar de que la Comisión Renegociadora planteaba hacia abril de 2003 la prórroga en, al menos, un año de los acuerdos con los concesionarios viales³⁴, apenas asumida la gestión Kirchner se definió que los contratos de explotación de rutas por peaje terminarían – a excepción del corredor vial 18- el 31 de octubre, tal como se había definido durante la primera ronda renegociadora. De forma, que se llamará a una relicitación de los corredores³⁵.

En la red de Accesos Viales también se llevaron adelante una serie de renegociaciones. En 1996, con anterioridad al inicio del cobro de peaje en el Acceso Norte tuvo lugar una renegociación contractual para acelerar la realización de obras de la primera etapa y adelantar obras de la segunda etapa. En el Acceso Oeste, la renegociación aparece justificada por los elevados gastos de expropiación. De forma que se modificaron los plazos establecidos para la realización de obras y permitir la habilitación de las casillas de peaje en el tramo Morón- Moreno- Luján. La autopista Bs. As.- La Plata, licitada en 1979 y cuyo contrato fuera firmado en 1983, sufrió una serie de

³¹ Las amenazas de declararse en default, abandonar la prestación de los servicios, retirarse del país, despedir masivamente personal y presentarse en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) fueron moneda corriente.

³² Durante el gobierno de Duhalde se hicieron varios intentos por incrementar las tarifas a través de decretos, frenados a través de fallos judiciales ya que no condecían con el estipulado por la Ley de Emergencia. Sin embargo, otro decreto habilitaría los incrementos tarifarios por fuera de lo estipulado en la Comisión Renegociadora.

³³ En tal sentido, debe recordarse que a través del decreto 92/2001 se estableció, de acuerdo con los concesionarios, que la concesión de redes viales concluía el 31/10/03. Siguiendo lo establecido por Azpiazu y Schorr (2003: 164) "aún si la decisión gubernamental fuera la de mantener el sistema de peajes en las principales rutas nacionales, sería más lógico y razonable que el Estado abordara la tarea de elaborar nuevos y –mejores- pliegos de bases y condiciones de una nueva licitación que renegociar contratos por, en principio, un lapso que tendría pocos meses de vigencia". (tal como se ha realizado en Argentina a fines de 2003).

³⁴ La comisión de renegociación planteó a Lavagna diversos escenarios: una prórroga mínima, hasta un plazo más extenso sin aumento del subsidio reclamado o la no ejecución de obras. El Banco Mundial (que colabora en el acuerdo suscripto en enero último con el Fondo Monetario), presentó un informe que planteaba "no hay fundamentos técnicos para prorrogar los plazos de los contratos" (Diario La Nación, 04-04-2003), en el mismo sentido se expresaba el Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial que señalaba que la decisión la debía tomar el próximo gobierno además de remarcar la poca credibilidad de la consulta por estar absolutamente dirigida.

³⁵ La Cámara de Concesionarios Viales señaló en ese momento que compartía la decisión del Gobierno y que no iniciarán acciones legales aunque bregarán "por el cumplimiento de los derechos que nos asisten". Estos sostenían que querían, que la relicitación no implique un despojo de "sus" derechos y que se reconozcan todas las inversiones realizadas. En tanto, el Ministro de Economía preveía la presentación de demandas judiciales que no se llevaron adelante (Diario La Nación, 31-05- 2003).

modificaciones en 1987, 1990 y 1992 hasta que el contrato se reformuló en 1994. Producto de estas modificaciones el Estado mantiene una deuda de \$155 millones., originada en subvenciones reintegrables. La devolución de ese monto tendría lugar a partir de diciembre del año 12 de la concesión, en cuotas anuales, durante 8 años. Tal como en el caso de la red vial, se está llevando adelante un nuevo proceso de renegociaciones.

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

En Argentina el sistema de cobro por peajes ha fracasado en la consecución de sus objetivos. Por este medio, no se ha logrado generar recursos destinados a la financiación de obras de mantenimiento en los caminos no concesionados, ya que el canon se convirtió en subsidio, así como tampoco se logró reducir los costos de transporte debido a las altas tarifas. Asimismo, el negativo impacto que trae esta situación sobre la competitividad económica y el excesivo nivel de ingresos obtenidos por las empresas prestadoras del servicio (Arza y González García, 1998). Por su parte, Rima (1997) señala el gran cuestionamiento que se realizó a estas privatizaciones marcando que se concesionaron los caminos en mejor estado, que los mismos pudieron ser mejorados con fondos de organismos internacionales, debido al aval estatal. Entretanto, el sistema chileno aparece como uno de los modelos latinoamericanos porque permitió generar cierto excedente para cubrir otros gastos. El temor por una explosión producida por las garantías estatales, a pesar de mantenerse latente, no llegó a producirse y el proceso goza de buena percepción social, corroborado con encuestas publicadas donde la población fija un puntaje de 6 sobre 7 al éxito de las concesiones. Posiblemente, esto está fuertemente vinculado con la tradición de este país en el cobro de peajes, que pudo haber disminuido el nivel de rechazo inicial en relación con lo ocurrido en Argentina donde la población además de tener que aceptar el traspaso de bienes tradicionalmente administrados por el Estado al sector privado debía aceptar el cobro de tarifas.

Es posible señalar que a pesar de la originalidad propia de cada fenómeno se encuentran una serie de características comunes que nos permitieron ampliar nuestro conocimiento sobre dos procesos regulatorios e identificar aspectos positivos y negativos de cara a realizar futuras concesiones de obra pública.

Podemos afirmar que las fallas regulatorias se hacen más evidentes cuando la privatización no ha sido apropiada ni se identificaron las necesidades específicas de la infraestructura concesionada. Asimismo, una menor diagramación y estudio de las condiciones iniciales y riesgos existentes aumenta la asimetría entre el concesionario y el concedente en desmedro de la posición de los usuarios y la ciudadanía, las fallencias en estas condiciones se vuelven muy difíciles de revertir puesto que retroalimentan la vulnerabilidad del Estado. La poca precisión de las reglas regulatorias antes de la privatización dan lugar a una alta incertidumbre.

A través del estudio de estos dos casos podemos observar las ventajas de llevar adelante un proceso de concesiones progresivo y realizado en distintos momentos, ya que permite realizar un estudio más profundo sobre las condiciones de las obras a concesionar, como ocurrió en Chile. Esta situación también permite aumentar la competitividad de las licitaciones, puesto que existe una programación de licitaciones que permite que empresas de menor tamaño puedan afrontar los costos de presentarse en la licitación, los cuales son menores que en Argentina, por el profundo diagnóstico realizado por el MOP.

Las características de ambos procesos licitatorios nos muestran que si bien la tarifa es un criterio importante para definir las concesiones no debe ser el único. En Argentina la ausencia de un estudio sistemático sobre las probabilidades de cumplir con las obras presentadas por los consorcios que se presentan en las licitaciones trae consecuencias irreparables puesto que, en cierta forma, justifican la incertidumbre provocada por la inseguridad jurídica surgida de las constantes renegociaciones.

Esta situación nos lleva a concluir que los llamados a licitación deben efectuarse sobre la base de proyectos definitivos y sustentados en informes técnicos actualizados. Así, podrían disminuirse las posibilidades de modificaciones de obra y variaciones presupuestarias. Es fundamental que se encuentre constituido el órgano encargado de controlar las concesiones a fin de que estos puedan revisar los errores y deficiencias presentes en la documentación que integra el proyecto de la licitación. Como observamos en la sección anterior, en ninguno de los casos estudiados, al momento de realizarse las primeras concesiones el diseño regulatorio estaba establecido, en ninguno de los dos países las agencias encargadas de llevar adelante la misión de regulación habían sido puestas en funcionamiento. No obstante, en Chile este efecto fue menos perjudicial porque solo se concesionaron dos tramos antes de que la organización de tal función alcance un modo definitivo y se estableciera claramente el rol regulador del MOP.

Otro de los puntos que facilita la transparencia del marco regulatorio se asocia con la unicidad de la legislación. En Argentina, la alta dispersión normativa encontrada favorece la vulnerabilidad, situación que en última instancia podría llevarnos a afirmar que no hay un marco regulatorio. En tal sentido, establecemos que la claridad de las reglas y la credibilidad de las instituciones para resolver los conflictos tienen un importante papel en la reducción de los riesgos regulatorios.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Abdala, Manuel; Spiller, Pablo (2000). *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas grupo editor.
- Abdala, Miguel (1998). "Instituciones, contratos y regulación de la Infraestructura, Buenos Aires", en *Documento de Trabajo núm. 15, CEDI- FGYS*, Buenos Aires.
- Auditoria General de la Nación (1996). "Informe de Auditoria: cumplimiento de las obligaciones de Rutas del Valle (corredor N° 14)", Buenos Aires, Septiembre de 1996.
- Auditoria General de la Nación (1998). "Informe de Auditoria: Órgano de Control de Concesiones Viales - Auditoria de Procedimiento y Actuación del Ente en la determinación de los ajustes de tarifas de peaje aplicables al periodo agosto de 1996 a abril de 1997 y en la conformación de los montos de compensación indemnizatoria año 1997", Buenos Aires.
- Auditoria General de la Nación (1999). "Informe de Auditoria referente a Órgano de Control de Concesiones Viales- Control y seguimiento de Reclamos", Buenos Aires, febrero de 1999.
- Ariño Ortiz, Gaspar (1995). "Teoría y Práctica de la Regulación para la competencia. (Hacia un nuevo concepto de Servicio Público)", ponencia presentada al seminario "*Regulación de los servicios públicos privatizados*", Universidad de Belgrano, 5 al 7 de Septiembre de 1995, Buenos Aires.
- Arza, Carolina; González García, Angelita (1998). "Transformaciones en el Sistema Vial Argentino. Las Concesiones por Peaje", en *Documento de Trabajo FLACSO núm. 3*. Proyecto: Privatización y Regulación en la Economía Argentina, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (2001). "Privatizaciones y regulación pública en la Argentina: captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios", ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5 al 9 noviembre, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (2002). "La recurrente renegociación de los contratos en los servicios privatizados. Rasgo distintivo del proceso y priorización sistemática de los privilegios empresarios", en Azpiazu, Daniel (comp.), *Privatización y Poder Económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Buenos Aires, UNQ- FLACSO- IDEP (137- 164).
- Azpiazu, Daniel; Schorr, Martin (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. FLACSO, IDEP, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Beato, Paulina (s/f). "Road Concessions: Lessons Learned from the Experience of Four Countries", en *Best Practice Study*, BID, Departamento de Desarrollo Sustentable, Washington.
- Bishop, Matthew; Kay, John; Mayer (1995). *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press, Nueva York.

- Bousquet, Franck; Fayard, Alain (2001). "Road Infrastructure Concession Practice in Europe", dirección electrónica: www.worldbank.org (Febrero de 2003)
- Contraloría General de la República (2000). "Fiscalización de obras públicas concesionadas a nivel nacional", Santiago de Chile.
- Cordero Vargas, Ricardo (1999). "El rol regulador del Estado en obras viales concesionadas", en *Estudio de caso núm. 35*, Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago de Chile.
- Delgado, Ricardo (1998). "Inversiones en Infraestructura Vial: la Experiencia Argentina", en *Serie Reformas Económicas núm. 6*, Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.
- Felder, Ruth; López, Andrea; Thwaites Rey, Mabel (1999). "La regulación estatal de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia Argentina", en *Revista Coyuntura*, Año 8, núm. 79, Marzo- Abril de 1999, Buenos Aires.
- FIEL (1999). *La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia Argentina reciente*, Buenos Aires, FIEL.
- Gerchunoff, Pablo; Canovas, Guillermo (1994). "Las privatizaciones en Argentina: impactos micro y macroeconómicos", en *Serie Reforma de Políticas Públicas 21*, Proyecto regional de reforma de políticas públicas, CEPAL- Gobierno de Países Bajos- PNUD, Santiago de Chile.
- Gómez-Lobo, Andrés; Hinojosa Sergio (1999). "Broad Roads in a thin country. Infrastructure Concessions in Chile", Dirección electrónica, www.iadb.org (Diciembre de 2002)
- ILPES, Consejo Regional de Planificación (1996). "Gestión Estratégica, Regulación y Mercado", en *Conclusiones de la VIII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación* realizada en Brasilia el 25 y 26 de noviembre, CEPAL, Santiago de Chile.
- Majone, Giandomenico; La Spina, Antonio (1993). "El Estado regulador", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 2 núm. 2, Jul.-Dic. 1993, México DF, (197-261).
- Martín, Juan, 1996, *Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura*. Dirección de Programación del Sector Público, Santiago de Chile, CEPAL.
- MOP (2001) "La Inversión en Infraestructura 1990-1999 y su Proyección 2000-2009", Santiago de Chile, Octubre de 2001.
- Rima, Juan Carlos; Sánchez, Jorge; Yáñez, Luis (1997). "La Vialidad Argentina y la Concesión por Peaje en Rutas Nacionales. Antecedentes y Evaluación de los Primeros Siete Años de Concesión", en *Serie de Estudios CECE núm. 25*, Buenos Aires.
- Rufián Lizana, Dolores (2002) "Políticas de Concesión Vial: Análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú", en *Serie Gestión Pública 16*, Proyecto ILPES/ CAF: Marco Regulatorio, privatización y modernización del Estado, Santiago de Chile.
- Serafinoff, Valeria (2005). "La renegociación de los contratos de las privatizadas: la regla de la incertidumbre. El caso de las concesiones viales", en *III Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, realizado en San Miguel de Tucumán 2 a 4 de junio* (www.aaeap.org.ar)
- Solanes, Miguel (1999). "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado", en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura núm. 2*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003). *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados*, Temas, Buenos Aires.