

El peaje en las rutas argentinas

El caso del corredor 29

*Humberto Zambon**

La concesiones viales por el sistema de peaje, lo mismo que todas las privatizaciones de servicios públicos realizadas durante la década de los '90, no sólo están sospechadas de ilegalidad, arbitrariedad y corrupción como se expone en este trabajo, sino que producen una fuerte distorsión económica, encareciendo la comercialización de las producciones regionales del interior del país y resultando un factor de aislamiento -en lugar de la necesaria integración- entre las poblaciones de un país extenso y relativamente poco poblado.

El caso del corredor 29 (Cipolletti-Neuquén), posiblemente uno de los más caros del mundo en función de su extensión, no escapa a la regla general.

La diferencia importante con otros contratos de concesión es que, en este caso, al no haberse realizado parte de las inversiones comprometidas, se alteró la ecuación económico-financiera de la concesión; la empresa recuperó el capital invertido y obtuvo una rentabilidad superior a la prevista en su oferta. De acuerdo con las normas contractuales, sólo cabe declarar cumplido el

* Contador Público y Licenciado en Economía. Docente en la Universidad Nacional del Comahue, donde ocupó los cargos de decano de la Facultad de Economía y Administración y Vicerrector de la Universidad. Actualmente se desempeña como profesor titular regular del Departamento de Economía. Autor de varios trabajos publicados por la Universidad y en revistas especializadas. Convencional municipal y concejal de la ciudad de Neuquén desde 1995 por el partido socialista. Fue presidente del Concejo Deliberante.

1. Antecedentes

Las estaciones de peaje, que encarecen y dificultan el tránsito de personas y mercaderías en las rutas, tienen como antecedente directo la institución similar aparecida en la baja edad media europea cuando, ante el renacimiento de la actividad y tráfico mercantiles y en medio de la dispersión del poder que implicaba el régimen feudal, cada autoridad local del territorio que se transitaba lo gravaba con una gabela adicional. Así, a fines del siglo XIV el río Rin estaba cortado por 64 estaciones de peaje, el Elba por 35, el Danubio por 77 y el Loire y sus tributarios por 130; por ejemplo, para viajar de Nantes a Roanne (600 km), había que pagar 74 peajes¹.

No es de extrañar la resistencia que generaba el sistema, en particular en la burguesía naciente; era una institución que frenaba el desarrollo de una nueva sociedad que tuvo, como etapa en la evolución política, el régimen absolutista; por esa razón en el siglo XVII (gobierno del ministro Colbert bajo el reinado de Luis XIV) se los abolió definitivamente. Pero, a pesar de ello, la experiencia negativa de los peajes caló muy hondo en la memoria colectiva de los franceses y, para asegurarse la imposibilidad de su reimplantación, se la prohibió expresamente en la Constitución de 1792 y en muchas

de las que se fueron dictando en el siglo XIX en los distintos estados. En el caso argentino, el artículo 10 de la Constitución de 1857 expresa: *“En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”* mientras que el artículo siguiente abunda sobre el tema: *“Los artículos de producción nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siendo también los carruajes, buques o bestias en los que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio”*.

Durante el gobierno de Onganía se dictó la ley 17520/67 (del 7 de noviembre de 1967) que autoriza la concesión de obra: *“El Poder Ejecutivo podrá otorgar concesiones de obras públicas por un término fijo, a sociedades privadas o mixtas o entes públicos para la construcción, conservación o explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peajes conforme a los procedimientos que fija esta ley. La concesión se hará por decreto del poder ejecutivo”* mientras precisaba que la tari-

¹ Puede consultarse a Pirenne (1960). Los datos anteriores, coincidentes con los aportados por Pirenne, fueron tomados de “Cash” (suplemento de *Página 12*) del 20-1-91.

fa a aplicar no podría exceder el valor económico medio de los servicios prestados. Bajo esta ley se hicieron obras importantes como el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná, el puente Corrientes-Resistencia y el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo. También las autopistas de la ciudad de Buenos Aires, que merecen un apartado especial.

2. Las autopistas de Buenos Aires

El 23 de febrero de 1977 el gobierno militar dictó un nuevo código de planeamiento urbano para la ciudad, que regiría a partir de los sesenta días de su aprobación. Casi de inmediato se anunció la construcción de nueve autopistas con una extensión aproximada a los 100 km; a partir de este momento se arma un negocio que fue calificado por Horacio Verbitsky como “un modelo de vaciamiento del patrimonio público” (Verbitsky 1992:330).

El plan de la construcción de autopistas está basado sobre el libro de Guillermo Laura *La ciudad arterial*, secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires entre 1976 y 1980; según la profunda investigación realizada por Héctor Polino en el trabajo “Proceso a la construcción de autopistas urbanas” (Polino 1982)², que acá seguimos, la aprobación del plan, sin debate

previo serio y contra la opinión de los expertos (Consejo de Planificación Urbana, Centro Argentino de Ingenieros, Colegio de Arquitectos y de todos los estudios previos) y de la experiencia internacional, que aconseja dar prioridad a las autopistas interurbanas y evitar las urbanas (en ese año y en Francia se las prohibió por la contaminación auditiva y ambiental que producen), se tramitó con una rapidez inusitada; en ese mismo año comenzaron las expropiaciones de las fincas afectadas por la traza de las autopistas (para la construcción de la AU-1 25 de Mayo y la AU-6 Perito Moreno se expropiaron 2.947 parcelas; para la 9, si se hubiera continuado con el plan, se hubieran requerido 15.000 expropiaciones que hubieran afectado a 150.000 habitantes) y se contrató en forma irregular (sin licitación ni concurso) y como consultores a ATEC, que generó un negocio en paralelo; según Polino, de acuerdo con el contrato, por las dos autopistas habría cobrado 13.860.000 dólares.

En la licitación pública nacional e internacional para la concesión de obra fueron seleccionados cinco oferentes, cuatro de los cuales no presentaron ofertas porque la ecuación económico-financiera no cerraba, aun con plazo infinito. A pesar de ello, que era un indicio más que suficiente para el gobierno de la ciudad sobre la inviabili-

² Hay una separata de “Ediciones de la Economía Social”

dad del negocio planteado, se lo adjudicó al quinto oferente (el consorcio formado por Huarte y Cía. SA, Viales y Estacionamiento SA, Polledo SA y Empresa Argentina de Cemento Armado de Construcciones SA. En un reportaje del año 1982, Hector Polino se refiere a este hecho en forma muy clara:

“El negocio de las autopistas no está en la explotación sino en la construcción de las obras, y como la empresa adjudicataria de la explotación de las autopistas es la misma que las construyó, el negocio económico-financiero para esta empresa se agota con la construcción de las obras. Ahí estriba su negocio, en la construcción. Porque la construcción no la efectúa con capital propio, sino con créditos que obtiene en el exterior, de diversas instituciones financieras internacionales, con el aval que le da el estado nacional.”³

El consorcio adjudicatario se constituyó en sociedad anónima (AUSA, Autopistas Urbanas SA). El pago de las expropiaciones fue realizado por el estado, como préstamo al adjudicatario sin interés hasta 1995 y, a partir de esa fecha se preveía la indexación hasta 2005 según el índice de precios mayoristas con un interés del 6% anual. El costo de la construcción se financió con créditos externos avalados por la Municipalidad por 460 millones de dólares, más un préstamo del estado de 150 millones, lo que da el total de

610 millones de dólares que es, según el estudio de Polino, el costo aproximado de la obra. Según Verbitsky, el total de deuda externa que finalmente AUSA traspasó al estado fue de 973,9 millones de dólares, convirtiéndose así el tercer mayor deudor externo de la Argentina (Verbitsky 1992:331).

Con respecto a la explotación del peaje, en las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno se le garantizaba un tránsito de 85.000 vehículos diarios promedio el primer año, para llegar, a partir del sexto año, a 110.000, mientras que el tránsito real (en octubre de 1981, según el estudio de Polino) fue de 56.400 vehículos promedio diario.

La continuación de esta historia merece una larga cita tomada del libro de Verbitsky:

(La empresa) “al poco tiempo adujo que la explotación por peaje no resultaba rentable, reclamó que el municipio la subsidiara y, ante su negativa, no pagó los préstamos contraídos. El tesoro de Buenos Aires debió hacerse cargo de ellos, mientras que los concesionarios seguían cobrando la tarifa más cara del mundo, de unos 3 dólares por menos de 20 kilómetros. A raíz de ello las partes se demandaron recíprocamente ante la justicia. En 1985 un dictamen del procurador general de la Municipalidad advirtió que el juicio por los mil millones de dólares, irrogaría honorarios de peritos, con independencia de su resultado, es decir, así ga-

³ Hector T. Polino, entrevista de la periodista Mona Moncalvillo en la revista *Humor* N° 79 (abril de 1982). Existe publicación en “separata” de Ediciones de la Economía Social (sin pie de imprenta).

nara la Municipalidad.. (honorarios estimados en 160 millones)...En consecuencia, el procurador recomendó llegar a un acuerdo con las concesionarias”

“Barra fue uno de los negociadores por las empresas del fantástico convenio por el cual la Municipalidad de hizo cargo de aquel pasivo y permitió que el consorcio continuara la explotación de la autopista por cinco años más.”... (la deuda se transfirió a la Nación)... “En 1991, cuando los cinco años del segundo contrato ya habían vencido largamente, la Municipalidad volvió a prorrogarlo y sin nueva licitación dejó las autopistas en manos de aquellas empresas, asociadas ahora con Sideco, del grupo Macri, sin norma alguna que lo autorizara. Es otro indicio de la prolongación de la dictadura y sus efectos mucho más allá de su alcance cronológico. Autor de Concesión de obra pública por peaje, Barra no sólo actuó como abogado del consorcio. También era uno de sus propietarios, con 358.239 acciones. Intendente municipal responsable de esta renegociación: el ex gerente general del grupo Macri, licenciado en letras y ex seminarista Carlos Grosso” (Verbitsky 1992: 331-332).

3. La privatización de las rutas argentinas

La privatización por peaje de las rutas nacionales tiene, como antecedente directo, el decreto 1842/87 (diciembre de ese año), impulsado por el entonces ministro Terragno que planteaba la posibilidad de concesión de rutas por el sistema de peaje.

En 1989 la Corte Suprema dictó un fallo sobre el peaje, considerando que es compatible siempre que presente “rasgos que lo aproximen a las tasas y lo alejen decisivamente de los impuestos, se corresponda siempre con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio o realización de una obra”.

También en 1989 se dictó la ley 23.696 (18/8/89), conocida como de Reforma del Estado, que es la llave jurídico-política para la privatización de las actividades estatales vinculadas con la producción de bienes y servicios; la ley declara en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y toda otra actividad desarrollada desde el estado, como paso previo a su privatización. Respecto de la red vial, en el artículo 57 establece: “Las concesiones que se otorguen de acuerdo con la ley 17.520, con las modificaciones introducidas por la presente ley, deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión”.

El decreto MOSP 823/89 declaró “el estado de emergencia en que se encuentra la red caminera nacional cercana al colapso por intransitabilidad”, dando así inicio al proceso de privatización; para ello, el decreto encuadra como concesión de obra pública lo que en realidad es el servicio de con-

servación, mantenimiento y ampliación de obras ya existentes y debidamente pagadas por el pueblo argentino (como el puente histórico que une Cipolletti y Neuquén).

Con el decreto 823/89 se puso en marcha un proceso de privatización ideado por el ministro de Obras Públicas José Rodolfo Dromi y el secretario de Obras Públicas Rodolfo Carlos Barra quien, como ya se dijo, era autor de un trabajo sobre el tema y que había adquirido “buena experiencia práctica” con la cuestión de las autopistas urbanas.

En primer lugar es necesario analizar si es correcta la calificación de “emergencia” y de “colapso por intransitabilidad” de las rutas nacionales. Según las “planillas de estado” de la Dirección Nacional de Vialidad para 1988-1989, resumidos y presentados por Gerosi, Rima y Yanes (1994), el 53% de las rutas luego concesionadas tenían una calificación de “buena”, el 34% de regular y sólo el 13% de mala. El índice de estado, que califica con una escala que va desde el 1, para la intransitabilidad, hasta 10, que corresponde al estado óptimo, daba un promedio general de 6,9 (con una variación que va desde el 6 al 7,6). Cabe señalar que en el estudio de Preiss y Díaz (2000) se presenta este tipo de evaluación para el año 1990, sobre la base de datos de FIEL, que da una calificación promedio de 4,67; esta

importante caída en el índice puede deberse, al menos en parte, a la disminución del gasto de mantenimiento y conservación de las rutas por parte de Vialidad Nacional a partir de 1989 y a problemas objetivos y subjetivos de evaluación. De todas formas, parece cierto que el estado de las rutas tenía tramos que dejaban mucho que desear (como el de Sierra Grande a Arroyo Verde en la Ruta 3, casi intransitable, pero que, por otro lado, no fue incluido en el proceso de privatización) y que hubo una política expresa para la no reparación y mantenimiento correcto de las rutas, de forma tal que se justificara la privatización posterior; es un mecanismo similar al utilizado con los demás servicios públicos y con las empresas del estado, en las que se generó una opinión pública favorable a la transferencia al sector privado sobre la base del mal servicio o a la supuesta ineficiencia estatal. De todas formas, y teniendo en cuenta esos datos, la calificación de “colapso por intransitabilidad” parece, por lo menos, exagerado.

El gasto comparativo de la inversión en obras y en el mantenimiento de las rutas muestra la caída del rubro operada a partir de 1988, especialmente entre 1989 y 1999, y es una clara señal de esta política de abandono previo de las rutas.

Por otra parte, es necesario reconocer una sensible mejora en las rutas concesionadas, con un

Cuadro N° 1. Inversiones en la red vial nacional 1988-1996 (en millones de pesos de 1997)

Años	Dir. Nac. de Vialidad		Subtotal	Concesionarios	Total
	Obras	Conservac.			
1988	565,09	129,27	694,36		694,36
1989	405,45	80,00	485,45		485,45
1990	190,66	98,64	289,30		289,30
1991	97,55	52,53	150,08	229,96	380,04
1992	101,67	94,40	196,07	145,52	341,59
1993	214,23	113,77	328,00	209,38	537,38
1994	349,78	131,92	481,70	265,06	746,76
1995	377,94	25,28	403,22	288,05	691,27
1996	365,79	27,79	393,58	161,70	555,28

Fuente: Delgado, Ricardo: "Inversiones en infraestructura vial. La experiencia argentina". Cepal, octubre de 1998 (tomado de Preiss y Diaz, 2000)

índice de estado, según el informe de Vialidad, de 7.54 para el año 1997.

A partir del decreto 823/89 se pone en marcha el proceso de concesión de gran parte de las rutas argentinas. Ese proceso fue analizado por Horacio Verbitsky en su libro *Robo para la corona* (1992: cap. 13) del que parece oportuno tomar algunos datos:

a) Se constituyó la comisión vial del Ministerio de Obras Públicas, integrada por Rodolfo Perales como secretario ejecutivo *ad honorem* (socio de la empresa Perales Aguiar, que a posteriori resultó una de las grandes beneficiadas por las privatizaciones de las rutas), Horacio Escofet, en representación de Macri, Carlos Manuel Ramallo, director de Sideco, Guillermo Fanelli Evans y Roberto Righini

de Sideco, Rodolfo Barra, como secretario de Obras Públicas y ex asesor de SADE, del grupo Pérez Companc y Roberto Sanmartino, de Techint, este último sin designación formal. De las cuestiones técnicas se encargó Mario Guaragna, que en la intendencia de Osvaldo Cacciatore participó en la concesión de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno a la UTE "Autopistas Urbanas SA", que fue un modelo de vaciamiento del patrimonio público.

b) Se resolvió la licitación de 9.800 km de rutas nacionales, que representaban el 25% del total por extensión pero significaban el 50% del tránsito y 66% de la recaudación posible (por la proporción de vehículos grandes sobre el tránsito total). Según Verbitsky se hizo una

distribución previa de las obras que satisfizo a todas las partes:

Unión Argentina de la Construcción (Techint, Macri, Korkout)

Cámara Argentina de la Construcción (Supercemento, Conevial, Dyopsa, Aragón, Roggio, EACA, Servente)

Cámara Argentina de Empresas Viales (Burgwardt, Paolini, Perales Aguiar, Dycasa, Chediak, Equimac, Decavial)

Para este autor, *“La licitación simultánea de todas las obras, con una reducida cantidad de empresas, eliminó la competencia abierta de precios, sustituido por la concertación, el método preferido de la ‘Patria Contratista’”* (Verbitsky 1992:333).

c) En forma muy rápida se resolvió el llamado a licitación: en noviembre de 1989 se llamó a precalificación de las empresas y en setiembre del año siguiente ya se firmaron los últimos contratos.

d) Finalmente se adjudicaron 19 corredores a 13 consorcios que reunían 46 empresas; los grandes beneficiarios fueron:

SADE (Pérez Companc)	9.91%
Techint	12.28%
Macri	11 %
Benito Roggio e hijos	17.5%

mientras que la otra mitad de las rutas se adjudicó al resto de

empresas.

e) El sistema creado sorprendió hasta a los norteamericanos. Según Richard Robertson, de la Asociación Internacional de Caminos, “en el resto del mundo no existen rutas por peaje sin alternativas no onerosas” (Verbitsky 1992:336). También hubo muchas dudas sobre el procedimiento seguido, y acusaciones y denuncias de corrupción, varias de ellas recogidas en el libro de Verbitsky, como la declaración de Raúl Álvarez Echagüe publicada por *Página 12* del 28/6/90: “Hemos votado honestamente la ley de Reforma del Estado, pero jamás imaginamos que iba a servir para lo que están haciendo. Dicen que se están repartiendo valijas” (Verbitsky 1992:337).

Por otra parte, Guillermo Laura, según la noticia publicada en *La Nación* del 9-9-99, al presentar su libro *10.000 km. de autopistas por 10 centavos* (prologado por el ex secretario de Hacienda Juan Alemann) denunció que un grupo de empresas viales pagaron al ex ministro Roberto Dromi siete millones de dólares en concepto de sobornos durante las concesiones. Guillermo Laura es el mismo que fue secretario de obras de la Municipalidad de Buenos Aires durante la concesión de las autopistas y que alcanzó notoriedad con el lanzamiento del “Plan Laura” (que desarrolla en su libro); éste consistía en la construcción de

10.000 km de autopistas sin peaje, obras pagaderas *a posteriori* con un impuesto a las naftas de 1 centavo por cada 1.000 km efectivamente construidos; las empresas petroleras depositarían directamente a las constructoras-concesionarias el monto del impuesto; el cálculo de Laura es que, como se venden 16.266 millones de litros al año, la recaudación implicaría 1.626 millones anuales con lo que la inversión inicial de los 10.000 km (10.430 millones) se pagaría en 20 años⁴.*

Según el artículo de *La Nación*, “las condiciones leoninas que -afirma Laura- poseen los contratos firmados por el estado fueron obtenidas mediante soborno”. Según la denuncia, las rutas nacionales del interior “se repartieron a dedo en las propias oficinas de la Cámara Argentina de la Construcción, Paseo Colón 823, Capital Federal.(...) El titular de la Cámara de Concesiones Viales, ingeniero Rodolfo Perales, fue el ‘cerebro organizador de este proceso viciado’ y la ‘persona encargada de recaudar entre las empresas beneficiarias cinco millones de dólares para Dromi’, según Laura”.

El segundo caso es la preadjudicación del Proyecto de Accesos Metropolitanos (RAM, otorgadas entre 1993 y 1995), por la que, según la denuncia de Laura, “el consorcio de empresas pagó un so-

borno de 2.000.000 de dólares al doctor Roberto Dromi, ministro de Obras Públicas” ... “El encargado de recaudar el aporte entre las distintas empresas fue el ingeniero Eduardo Baglietto, director ejecutivo de Techint, que era la empresa líder del consorcio”.

Según una carta de Guillermo Laura publicada en *La Nación* del 21-1-01, el denunciante fue citado como testigo en la causa originada en estas denuncias, que se tramitaba ante el juzgado de Canicoba Corral; Laura la ratificó y aportó como pruebas cintas grabadas ante escribano público. El 28-2-2000 el juez archivó la investigación contra Dromi por inexistencia de delito y acusó a Laura de falso testimonio ante el juez Carlos Liporaci, quien ordenó el procesamiento. Apelada esa resolución, la Cámara Federal, sala II, resolvió por unanimidad, según la carta, revocar el procesamiento y ordenar el sorteo de un nuevo juez para investigar los hechos denunciados, así como elevar los antecedentes al Consejo de la Magistratura. Según Laura, “La Cámara declara ‘valorable’, o sea admisible, la prueba de las grabaciones telefónicas siempre que tengan por objeto probar un delito y no interfieran comunicaciones a terceros, sin que se trate de la propia comunicación telefónica, como ocurre en este caso”.

⁴ Sobre el Plan Laura se puede consultar Ribas 1999 y también Arza y González García 1998.

* Durante el período que se expone en este trabajo el tipo de cambio nominal fue 1 dólar = 1 peso

En las concesiones de 1990 se estableció un plazo de concesión de 12 años (que se fue prorrogando sucesivamente) y una tarifa básica de 1,50 dólares por cada 100 kilómetros, con una actualización mensual mediante una fórmula de ajuste que preveía el 40% según el Índice de Precios Mayoristas, el 30% por el Índice de Precios Minoristas y el 30% por la cotización del dólar estadounidense. Este régimen generó resistencias en los afectados, en especial en los transportistas y en los sectores productivos, y también en el ministro Cavallo, que veía en este sistema un obstáculo para el lanzamiento del plan de convertibilidad. El ministro obtuvo, en principio, el apoyo presidencial, por lo que se dictó el decreto 527 con fecha 23 de marzo de 1991, en el que se reconocía que el sistema de peaje violaba la ley de reforma del estado; se suspendió el cobro del peaje durante 36 días y se establecieron nuevos lineamientos a los que debían ajustarse las concesiones viales.

Las empresas estimaron una indemnización de 450 millones de dólares por la rescisión de los contratos. Finalmente, luego de diversas negociaciones (y posiblemente con choque de intereses entre los sectores de gobierno), se acordó que la tarifa del peaje fuera de \$ 1 cada 100 km, con

ajuste anual sobre base de la tasa LIBOR disminuida un 20%; se acordó también prorrogar por un año los contratos de concesión así como las inversiones comprometidas por las empresas. Para restablecer la ecuación económico-financiera de los contratos, se suspendió el pago del canon y se otorgó un subsidio que inicialmente fue de 57 millones anuales (64 millones en 1996)⁵.

Cabe señalar que la nueva cláusula de ajuste es ilegal, ya que es violatoria de la prohibición de todo mecanismo de ajuste que establecía la ley de Convertibilidad.

El 18 de junio de 1991 se completó el círculo. Aprovechando una causa sobre tránsito de un buque arenero por un canal dragado, el ubicuo Rodolfo Barra -devenido ahora ministro de la Suprema Corte- impulsó un fallo, aprobado por 5 votos contra 4, que declara la constitucionalidad de los peajes aun sin camino alternativo⁶.

El órgano de control de estas concesiones (Órgano de Control de Concesiones Viales, OCCOVI) debía constituirse a finales de 1990; sin embargo, las autoridades nacionales no han mostrado ninguna diligencia en el cumplimiento de esta obligación, ya que recién lo hizo formalmente en 1993. Este desprecio por los órganos de control ha sido típico del

⁵ Sobre este tema se puede consultar Arza y González García, 1998.

⁶ Este tema está desarrollado en Verbitsky 1993. Votaron a favor de este fallo Barra, Fayt, Cavagna Martínez, Levene y Boggiano; en contra Belluscio, Petracchi, Moliné y Nazareno.

gobierno menemista y se ha manifestado de diversas formas, incluso en declaraciones de los propios funcionarios como Rodolfo Barra, que sostuvo que “el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule”, o Carlos Bastos (Secretario de Transporte, Energía y Comunicaciones) para quien “la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”⁷. Por otra parte, la experiencia de estos años parecen mostrar que, tal como han sido instrumentados, en particular el OCCOVI, no hay mucha diferencia entre que existan o no; no parecen cumplir en absoluto con sus objetivos de supervisar el cumplimiento de los contratos, monitorear tarifas y los ingresos de los concesionarios, realizar auditorías económico-financieras, etc.; al menos ésta ha sido la experiencia de los concejales de Neuquén y Cipolletti frente a la concesión del Corredor 29, o de la Universidad Nacional del Comahue para su estudio sobre el tema⁸.

Tres años después de resolver el grueso de las concesiones, se otorgó la del corredor 29. Por esa razón no suele estar presente en los estudios sobre las privatizaciones de la red vial nacional, cosa que tratamos de suplir en el pre-

sente trabajo. A pesar de la diferencia de tiempo, las conclusiones son similares a las que resultan del análisis de los restantes corredores.

4. La concesión del corredor 29

El puente carretero tradicional, que une Cipolletti con Neuquén sobre la ruta 22, fue construido y habilitado en la década de los '30. Junto con el puente ferroviario, metálico, conforman un símbolo de la región como instrumento de la integración al resto del país. Como tal es habitual su presencia en las postales y en los folletos de divulgación. Así lo sentían los habitantes del lugar, cuando reaccionaron con indignación a la instalación de casillas de peaje sobre “su puente”: numerosas manifestaciones, marchas, tomas simbólicas, presentaciones administrativas y judiciales así como la resistencia más o menos inorgánica a pagar el peaje lo demuestran.

De todas formas, en particular a partir de la década de los '80, era evidente que el viejo puente era insuficiente frente al crecimiento del tránsito por la ruta 22. Ese puente, de dos manos, era simultáneamente la vía de comunicación entre las dos ciudades, absorbía el tránsito regional dentro

⁷ Citas tomadas de *Le monde diplomatique*, agosto de 1999.

⁸ En las conclusiones del estudio ya citado se puede leer “Pese a las limitaciones con las que se enfrentó este equipo debido a la falta de colaboración de los organismos oficiales...”.

de la llamada “ciudad lineal” que, con centro en Neuquén, tiene límites más o menos precisos que van desde Chichinales-Villa Regina hasta Plottier-Senillosa, y el creciente tránsito vehicular desde/hacia el interior provincial, la región cordillerana y el sur de la República de Chile; la congestión vehicular, con largas filas de automóviles y esperas en los horarios pico, eran habituales. Por esa razón en el año 1987 se obtuvo del gobierno nacional la inclusión en el plan de obras previsto, así como la incorporación en el presupuesto nacional de la partida necesaria para que la entonces Vialidad Nacional procediera a la construcción de un nuevo puente, en paralelo al puente viejo (en la ubicación del actual “segundo puente”). El entonces presidente de Vialidad Nacional, Raúl Martínez, viajó a la zona con el fin de lograr el acuerdo con las partes, pero se encontró con la oposición de ambas municipalidades: Neuquén quería que se construyera río arriba, para que la ruta, con su tránsito pesado, se desviara hacia el norte de la ciudad (por las actuales calles Leloir y doctor Ramón), mientras que Cipolletti tenía otro proyecto⁹. Finalmente la obra no se hizo y la región perdió la oportunidad de tener el puente sin pagar peaje.

Finalmente en 1992 las dos municipalidades firmaron un convenio marco por el cual se solicitaba la inclusión de diversas obras, entre ellas “la construcción de un puente carretero sobre el río Neuquén a emplazar entre el existente y el ferroviario”. Ese convenio preveía “el cobro de un derecho de paso sobre éste y en el puente actualmente existente cuyo producido será destinado exclusivamente a la construcción de otro puente, aguas arriba...”¹⁰. En setiembre de 1992 los gobernadores de Río Negro y Neuquén ratificaron el pedido de los municipios, solicitando el llamado a concesión de obra pública para la construcción de un nuevo puente paralelo al existente y la futura relocalización de la ruta 22, mediante la construcción de un nuevo puente aguas arriba, por el paraje llamado Rincón de Emilio, que “deberá iniciarse simultáneamente con el cobro del peaje ... y su finalización preverse dentro de los doce meses siguientes”.

Por resolución 358/93 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se definió los tramos a licitar mediante el sistema de concesión de obra pública: el corredor 22 (ruta 22, desde el empalme con la ruta 3 hasta el km 1212,4, futura rotonda este de Cipolletti) con una extensión de

⁹ Relato del entonces diputado nacional Carlos Vidal, uno de los protagonistas de estos hechos.

¹⁰ Esta cita y las siguientes, relacionadas con el corredor 29, fueron tomadas del estudio de Preiss y Diaz, 2000.

493,1 km y el corredor 29.

Llamada la licitación, fueron desestimadas las ofertas para el corredor 22; en el caso del corredor 29 se presentaron las siguientes ofertas en cifras y plazos de concesión:

Burgwardt y otros	\$ 0,65	216 meses
Dycasa y otros	\$ 0,70	216 meses
Coneuba	\$ 0,70	216 meses
Conveial SA	\$ 0,70	216 meses

Conjuntamente con las ofertas, las empresas debían presentar un plan económico- financiero del desenvolvimiento proyectado de la concesión. Con posterioridad a la adjudicación, el Órgano de Control de Concesiones Viales hizo observaciones fundamentales al presentado por la UTE ganadora (Burgwardt y otros), debido a la inconsistencia en el cálculo del peaje, la no consideración de los créditos fiscales, el cálculo de otros egresos, etc. Con fecha 27-2-97 (días antes de iniciarse el cobro del peaje) la empresa subsanó esta objeción con la presentación de una versión corregida del plan. En una nota a su informe, los técnicos de la Universidad manifiestan: *“Debido a que no fue posible obtener copia del dictamen de la Comisión Técnica que analizó las propuestas presentadas en la licitación, se desconoce cómo fue subsanado este inconveniente al momento de realizarse la evaluación del Plan Económico Financiero original de la oferta ganadora”*. Cabe señalar que el Anexo I

del Pliego de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales establece que *“El oferente deberá adjuntar un esquema de ingresos y egresos que reflejen a lo largo de todo el período de la concesión la viabilidad económico-financiera de su propuesta”* a fin de permitir a la Concedente verificar *“que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión, rechazando aquellas que no cumplan, a exclusivo juicio del concedente, con este requisito o aquellas que posean falta de coherencia entre sus elementos o insuficiente rentabilidad en sus planteos”* (Preiss, Díaz 2000). A pesar de ello, la oferta fue aceptada y adjudicada.

Por la razón expuesta anteriormente y por la similitud de las ofertas presentadas por empresas que ya habían participado de la dudosa adjudicación de la concesión por peaje de las principales rutas nacionales, se podría pensar en un preacuerdo con “acompañamiento”, habitual en las licitaciones públicas, pero no tenemos prueba al respecto (aunque podría aplicarse el viejo dicho español de “piensa mal y no errarás”).

La decisión ministerial fue otorgar la concesión a la mejor oferta, la de la unión transitoria de empresas (UTE), que está constituida por Burgwardt y Cia. SA, Seminara ECSA, Contreras Hnos. SA,

Esuco SA y Kank y Costilla SA. Esta decisión fue convalidada por el decreto nacional 427/95, que otorgó “la concesión gratuita (no hay canon) de obra pública para las mejoras, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración por el régimen de la ley 17.520, modificada por su similar 23.696, del Corredor N° 29, Sistema Interurbano Cipolletti – Neuquén...”

Realizada la adjudicación, el representante de la UTE solicitó que el contrato se suscribiera con Caminos del Valle SA (en formación), sociedad constituida por la mismas empresas que integran la UTE, lo que fue rechazado por el gobierno. En consecuencia, se firmó el contrato de concesión con la UTE el 22 de diciembre de 1994.

Las obras previstas incluían:

-Obras iniciales (a realizarse en los primeros 18 meses de la concesión):

- *Rotonda Cipolletti – Rotonda Primeros Pobladores (Neuquén), incluyendo el puente sobre el río Neuquén y otro sobre Arroyo Los Milicos.*
- *Remodelación y repavimentación de la ruta N° 22 entre Futura Rotonda Este Circunvalación de Cipolletti (Km 1212.4 aproximadamente) – Rotonda Primeros Pobladores (Km 1217.66 aprox.)*

A partir de la terminación de es-

tas obras quedó habilitado el cobro del peaje.

-Obras prioritarias:

- *Proyecto y construcción de la Variante de la Ruta N° 22, incluyendo:*

1- el puente (Rincón de Emilio) cuya iniciación no podrá producirse con posterioridad al décimo noveno mes de iniciada la concesión, y su terminación deberá preverse dentro de los doce meses siguientes.

2- Rotonda Oeste de circunvalación de Cipolletti y rotonda intersección con ruta provincial 7, y camino entre rotondas, cuya terminación y habilitación no deberá producirse con posterioridad al cuadragésimo segundo mes de iniciada la concesión.

Estas obras, conocidas como ‘del tercer puente’, presupuestadas en \$ 4.422.726, no se han iniciado.

-Obras diferidas (a realizar en el octavo y noveno año de concesión):

- *Avenida de circunvalación de Cipolletti*
- *Remodelación y repavimentación de la ruta N° 22 (actual)*
- *Remodelación y repavimentación de la ruta N° 151 desde su inicio hasta la futura rotonda oeste de circunvalación de Cipolletti*
- *Tramo futura rotonda intersec-*

ción con la ruta provincial 7 – futura rotonda cruce camino a Loma de la Lata.

Con autorización de Vialidad Nacional se adelantaron al quinto año de la concesión las obras correspondientes a los tres accesos a Cipolletti, localizados en ruta 22 y avenida Toschi, Ruta 151 y Mariano Moreno y ruta 22 y Lisandro de la Torre, que representan el 17% de la inversión prevista.

- Otras obras: incluye obras rutinarias para mantener el corredor en perfecto estado de conservación (conservación de desagües y alcantarillas, iluminación, corte de pastos, limpieza general, señalamiento, etc.) y las de conservación y mantenimiento del pavimento.

La terminación de las obras iniciales y la habilitación para el cobro del peaje estaba previsto para fin de mayo de 1997 pero, por el atraso en las obras y por una orden de no innovar dada por la justicia ante una presentación por inconstitucionalidad realizada luego de una movilización popular, recién se habilitó en el mes de noviembre de ese año. Desde el comienzo, y tal como ya se dijo, hubo una resistencia al sistema del peaje, en gran parte nucleada en una autodenominada “Comisión antipeaje” que dirigía la Sra. Silvia Venero y que recurrió a diversos métodos para evitar su pago: por ejemplo, “chuparse” al auto anterior para evitar el cierre de las barreras, la utilización de un caño

plástico que levantaba la barrera sin dañarla, etc. Inclusive hubo reiteradas denuncias de la empresa que motivaron primero la intervención de la policía provincial de Río Negro y luego la justicia federal, actuaciones que finalizaron con la absolución de los dirigentes acusados.

A la resistencia al pago del peaje se sumó, en el caso de Neuquén, la irritación por la no realización de las obras previstas en su territorio, ya que el desvío del tránsito pesado y parte del turístico hacia el norte de la ciudad es una necesidad: la actual ruta 22 atraviesa el centro de la ciudad, por lo que actúa como una barrera entre los habitantes del sur y del norte y, por otra parte, dificulta ese mismo tránsito por los innumerables semáforos muy mal sincronizados que lo van interrumpiendo. Estas inquietudes llevaron a los Concejos Deliberantes de Cipolletti y Neuquén a realizar varias reuniones durante 1998 y 1999 con el fin de acordar la ubicación del tercer puente y reclamar por las obras faltantes y la revisión del peaje establecido.

En el año 2000, luego de su renovación total, los Concejos Deliberantes reanudaron la acción común: una delegación encabezada por ambos presidentes se entrevistó con las autoridades de Vialidad Nacional y las encargadas del control de las concesiones, pidiendo una auditoría para analizar el equilibrio de la ecuación econó-

mico-financiera de la concesión, que sospechaban se había roto a favor de la empresa. A pesar de las promesas de los funcionarios, no hubo respuesta oficial. En consecuencia, los Concejos acordaron contratar a la Universidad Nacional del Comahue para realizar el estudio que infructuosamente habían solicitado al estado nacional.

5. La importancia de la ecuación económico-financiera de la concesión

La ecuación económico financiera consiste en la determinación de ingresos y egresos realizados y en la estimación fundada de ingresos y egresos futuros, de manera tal que los valores actuales de ambas series (la de egresos: inversiones más gastos de funcionamiento y la de ingresos previstos) se igualen. La tasa de interés que logra esa igualdad se denomina tasa interna de retorno (TIR) y muestra cuál es la rentabilidad final de un proyecto.

La ley 23.696, de agosto de 1989, que modifica el marco regulatorio de la ley 17.520, en su artículo 57 dice que *“Las concesiones que se otorguen de acuerdo con la ley 17.520 con las modificaciones introducidas por la presente ley, deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario*

y la utilidad obtenida por la concesión”. Por su parte, el artículo 58 dice: *“...se tendrá en cuenta la ecuación económico-financiera de cada emprendimiento, la que deberá ser estructurada en orden a obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario”*.

El decreto 1105/89 que reglamenta la ley, para el artículo 57 establece que *“Para adjudicar una obra por concesión bajo cualquiera de sus modalidades deberá tenerse en cuenta como un elemento básico del contrato su estructura económico-financiera. A los efectos de la valorización de la relación entre inversión y rentabilidad, la estructura económico-financiera deberá expresar la tasa de retorno de la inversión a realizar”*.

Según el estudio de la Universidad, “en la oferta de la empresa no se ha observado la existencia de información respecto de la Tasa Interna de Retorno (TIR) resultante del plan económico-financiero original”, lo que implica una omisión fundamental. De todas formas, según la versión corregida del plan (nota de febrero de 1997), la TIR prevista es del 13,29%” (Preiss y Díaz 2000).

En el artículo 11 del contrato de concesión se transcribe la norma establecida en el Pliego de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales (Título II- De la explotación – Ajuste de tarifas por razones de interés general: “Si

con posterioridad al inicio del cobro del peaje el concedente, ya sea por iniciativa propia o a pedido fundado por el ente concesionario, considera que por razones de interés general fuera conveniente modificar el monto de las tarifas de peaje, podrá pactarse la fijación de las nuevas tarifas, o de variación del plazo de la concesión, de manera de contemplar el interés general y de no alterar la ecuación económico-financiera del ente concesionario, sometándose dicho acuerdo a la aprobación del poder ejecutivo nacional”.

En resumen:

1. Un elemento básico del contrato de concesión es la estructura económico-financiera; por ello debe incluirse la relación entre inversión y rentabilidad, expresando la tasa interna de retorno (TIR) de la inversión a realizar (Art. 57 del decreto 1105/89)
2. Si con posterioridad al inicio de la concesión se hace necesario o conveniente una renegociación del contrato es necesario:
 - a) contemplar el interés general y
 - b) no alterar la ecuación económico financiera del concesionario.
3. Esta renegociación, para mantener la ecuación económico-financiera, puede implicar:
 - a) modificación en las tarifas de peaje o
 - b) variación del plazo de conce-

sión.

6. El informe de la universidad

En diciembre de 2000 la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue hizo entrega a ambos Concejos del informe final sobre “Evolución y situación actual de la ecuación económico – financiera de la concesión vial del corredor 29”, cuya elaboración estuvo a cargo de los economistas Osvaldo Preiss y Nora Díaz, y cuyos contenidos fundamentales extraemos y comentamos a continuación.

El análisis de las distintas partidas que conforman la ecuación económico – financiera de la concesión dio los siguientes resultados:

1- Ingresos. Según la oferta corregida (febrero de 1997) el cálculo del flujo de recaudaciones por peaje se hizo en función de los siguientes supuestos: a) tránsito medio diario anual inicial: 21.000 vehículos; b) coeficiente de tránsito equivalente (conversión en unidades homogéneas -automóviles- los distintos vehículos que pagan tarifas diferenciales): 1,26; tasa de crecimiento anual del tránsito automotor: 2 por ciento.

En el **cuadro Nº 2** se transcribe el tránsito real (según la declaración jurada del desenvolvimiento económico-financiero de la concesión, presentada por la empresa

Cuadro N° 2. Tránsito anual en unidades equivalentes

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	ACUMULADOS AÑOS 3 A 5
Tránsito real		1.355.485	11.944.958	12.206.672	11.884.804	36.036.434
Según oferta		4.925.529	10.048.079	10.249.041	10.454.022	30.751.142
Diferencia			1.896.879	1.957.631	1.430.782	5.285.292
% de exceso			19	19	14	17

ante el OCCOVI) y el tránsito previsto en la oferta corregida:

La diferencia en el año 1 se debe a la habilitación del peaje posterior a la prevista por la empresa en su oferta; por esa razón no se acumuló en la última columna. Es decir, en los tres años analizados, el tránsito real superó en un 17% al previsto por la empresa.

Este mayor tránsito se reflejó en un mayor ingreso por cobro de peaje (ver **cuadro N° 3**).

Para la determinación de la TIR en el estudio de la universidad se toman las cifras anteriores de recaudación (las resultantes de la declaración jurada hasta el año 5) y para la proyección de las futuras, a partir del año 6, se acepta la

hipótesis de crecimiento presentado por la empresa en su oferta, del 2% anual.

2- Obras iniciales, adicionales y conexas. Se ha incorporado entre los años 3º y 6º de la concesión, de acuerdo con el monto presupuestado y aprobado.

Cabe señalar que en los estados contables del ente concesionario las obras iniciales tuvieron un costo 86% superior al previsto en la oferta, sin que haya existido variaciones en los costos o modificaciones sustantivas en las obras, debidamente aprobadas por la autoridad concedente, que justifiquen esa disparidad. En consecuencia, y de acuerdo con lo establecido en el contrato de concesión, no corresponde conside-

Cuadro N° 3. Recaudación por peaje

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	ACUMULADOS AÑOS 3 A 5
Cobro real		728.153	6.416.713	6.557.303	6.384.399	19.358.415
Según oferta		2.713.215	5.534.958	5.645.658	5.758.571	16.939.187
Diferencia			881.755	911.645	625.828	2.419.228
% de exceso			16	16	11	14

rar estos mayores costos sino los montos presupuestados en la oferta. Por otro lado, resulta sospechoso que las obras hayan sido encaradas por el sistema de subcontrato, en el que los subcontratistas son los mismos socios de la empresa concesionaria; según el estudio “el caso que nos ocupa, en el que las empresas accionistas de la concesionaria son a su vez contratistas de la misma, deja sujeto a la consideración del lector la pertinencia de incorporar en el análisis lo que la literatura económica denomina como ‘precios de transferencia’, es decir, la problemática relativa a los valores utilizados por las empresas de un mismo grupo para contabilizar las transacciones que realizan entre sí”

3- Obras prioritarias, que debían realizarse entre el 2º y 4º años de la concesión (tercer puente, rotonda oeste de circunvalación de Cipolletti, rotonda de intersección con la ruta provincial 7 y camino entre ambas rotondas) se supone que se realizan en los años 7º, 8º y 9º. Las estaciones de peaje en el tercer puente (debía realizarse en el 3º año) se supone que se realiza en el 8º año.

4- Obras diferidas. Las obra anticipadas (ingresos a Cipolletti), efectuadas en el 5º año de la concesión y que representaban el 17% del monto correspondientes al total de obras diferidas, se consideran en el año de realización por contar con la autorización per-

tinente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (resolución 80 del 21/3/97). El 83% restante del costo se toma en los años programados.

5- Obras iniciales adicionales y conexas. A pedido de las Municipalidad de Cipolletti y Neuquén se agregaron obras tales como la rotonda de Primeros Pobladores de acceso a la ciudad de Neuquén, edificio de Bromatología y colectora sur de Cipolletti, aprobadas por el concedente según convenio del 26/2/97. Estos montos fueron incorporados como mayores costos en la ecuación económico-financiera en estudio.

6- Gastos de explotación. Estos gastos han sido menores debido a lo previsto en la oferta debido, entre otros factores, a la demora en la construcción del tercer puente. En el estudio se han tomado a razón de \$ 1.440.000 hasta el 7º año inclusive y, en los siguientes, se han adoptado los valores previstos en la oferta.

7- Otros rubros. Se han considerado según las proyecciones originales contenidas en la oferta.

La interpretación seguida por la universidad, en cuanto a la valorización de los distintos rubros, se basa sobre lo dispuesto por el Art. 31 del Pliego de Bases y Condiciones Generales para la Licitación de Obras Públicas: “*Por el solo hecho de formular la propuesta, se tendrá al oferente por conocedor de las bases y condiciones de la licitación, de las ca-*

racterísticas técnicas de la obra en concesión y de cualquier dato o circunstancia que pudiera influir en su costo, por lo que no se podrá con posterioridad invocar en su favor los errores en que pudiera haber incurrido al formular la oferta, o duda, o desconocimiento de las cláusulas y disposiciones legales aplicables. Igualmente, la sola presentación implicará la aceptación de las condiciones establecidas en el presente pliego". Consecuente con esta disposición, en el contrato de concesión se establece que *"queda bajo exclusiva responsabilidad del ente concesionario la estimación de la recaudación del cobro del peaje incluida en los estudios justificativos de los volúmenes de tránsito que fueran incorporados a su oferta, las obras a realizar y su costo, las tareas de mantenimiento de rutina y mejoramiento a realizar y su costo, y los costos operativos"*.

La tasa interna de retorno (TIR) prevista por la empresa -tal como ya se manifestó- era del **13,29 por ciento**.

Según el estudio de la universidad, con los supuestos extractados precedentemente, la TIR resultante es del **25, 86%; un 94.5% superior a la prevista**.

7. Acontecimientos posteriores

A fines del año 2000, copias del

estudio de la universidad fueron elevadas a la autoridad de control y a la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación. En forma casi simultánea, pero realizado en forma totalmente independiente, el Defensor del Pueblo nacional, Eduardo Mondino, realizó su propio análisis de la ecuación económico – financiera de la concesión, que hizo llegar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Sus resultados son muy similares al primero.

Por su parte, la empresa cuestionó estos estudios¹¹. Sus objeciones se refieren a los supuestos sobre el crecimiento del tránsito, al cálculo de los impuestos y a los valores asignados a las inversiones. "En este último caso, dice la empresa, resulta llamativo y falto de rigor científico que se hayan desconocido los valores que figuran en la contabilidad real de la empresa, para forzar el resultado final del informe, proyectando sobre datos ficticios unas rentabilidad también ficticia"; en este texto parece desconocer lo establecido en el artículo 31 del Pliego de Bases y Condiciones Generales, transcripto más arriba. Cuestiona también los supuestos sobre el desenvolvimiento del tránsito y el tratamiento de los impuestos. Respecto del llamado tercer puente, sostiene que el cambio de traza ha originado un nuevo proyecto ejecutivo (elevado para su aprobación) que asciende, aproxi-

¹¹ Véase diario *Río Negro* 6-2-01

madamente, a 8.300.000 pesos, inversión superior en 3.800.000 al importe mencionado en la oferta original. Como esa inversión todavía no se hizo, este último dato no tiene importancia para nuestro razonamiento

Hay que tener presente que en el diferimiento de las inversiones en el tercer puente hay responsabilidades compartidas. Por un lado presiones de distintos sectores respecto de su ubicación (productores para que no afecte sus respectivas producciones, los vecinos del barrio Rincón de Emilio para evitar los ruidos molestos de la ruta, etc.) e indecisiones y distintas posiciones gubernamentales para acordar la traza definitiva. Por otra parte, la empresa, que no tiene ningún apuro para su realización, ya que además de la erogación por la obra, le va a aumentar los egresos (gastos de mantenimiento, nuevas cabinas de peaje, etc) mientras que los ingresos permanecerán igual, ya que no va a aumentar la intensidad del tránsito sino que el existente se distribuirá entre las dos opciones. También hay responsabilidad de las autoridades nacionales al no cumplir con su función de control.

En febrero de 2001, una delegación de los Concejales Deliberantes de Cipolletti y Neuquén se entrevistó con el subsecretario de obras públicas de la Nación, ingeniero Edgardo Gastón Plá, para

hacerle conocer la posición de las autoridades comunales respecto de tres puntos: 1- apurar la construcción del tercer puente; 2- realizar las obras comprometidas en el territorio neuquino y 3- realizar un estudio sobre las tarifas de peaje que cobra la empresa concesionaria. En la subsecretaría conocían ambos estudios y tenían en su poder el descargo de la empresa Caminos del Valle. Según el concejal Elvis Cides “por momentos el funcionario tomó abierto partido por la empresa y se lo hicimos notar, lo que generó algunos cruces fuertes de opiniones. De todos modos, terminó reconociendo que la ecuación económico – financiera está quebrada a favor de la empresa”. La noticia periodística finaliza diciendo que “de esta frase se tomaron los concejales y exigieron un replanteo de la situación de la empresa que Obras Públicas se comprometió a realizar en el corto plazo”¹².

Como era de esperar, estas noticias reactivaron la protesta contra el cobro del peaje. Para tratar de mejorar su imagen pública y contrarrestar las protestas, la empresa hizo conocer un estudio de “CONSULBAIRES. Ingenieros Consultores SA”¹³ en el que, estableciendo distintas opciones sobre los valores de la hora/hombre de trabajo (entre \$ 4 y \$ 10) y factores de ocupación del vehículo (entre 1,6 y 2,4 personas/vehículo

¹² Diario *Río Negro*, 7-2-01

¹³ Diario *Río Negro*, 14-2-01.

lo), por el ahorro de tiempo que implicaba la habilitación del puente con doble mano vehicular, se lograban beneficios de \$ 24.216 a \$ 47.405 diarios, mientras que el peaje oscilaba en los \$ 20.000 por día. Es decir, frente a los \$ 0,65 del peaje los beneficios individuales representaban entre \$ 0,83 y 1,62. Es evidente que se quiso cambiar el eje del debate: nunca se cuestionó la conveniencia de una ampliación de la ruta en la ubicación del puente carretero, que anteriormente aparecía como un cuello de botella del tránsito vehicular, y cuya construcción evidentemente iba a traer beneficios sociales por ahorro de tiempo, sino el método por el que se construyó -sin una vía alternativa gratuita- y, fundamentalmente, por la relación entre la inversión y los ingresos netos que percibía la empresa (la tasa interna de retorno).

Pasó el tiempo y no hubo respuesta de los organismos nacionales. Por un lado los permanentes cambios de autoridades y, por el otro, lo que parece ser una política deliberada de evitar un control efectivo de las concesiones -no sólo de las viales sino de todos los servicios públicos privatizados- explicarían este silencio, a la espera de que el cansancio, la costumbre y la resignación terminasen con la protesta.

A mediados del año 2002 hicimos una simulación con las cifras del estudio de la universidad, pero incluyendo, como única variante,

el hecho que las obras prioritarias de la concesión, tercer puente y obras complementarias, tampoco se realizaban en el tiempo previsto por el estudio (se recuerda que, según la oferta, se deberían haber efectuado entre el 2º y 4º año de la concesión y que en el estudio de la universidad se supone realizadas entre el 7º año y 9º año. Finalizado el 7º año -mayo de 2002- las obras no habían sido iniciadas). La sorpresa fue que, al cumplirse el 6º año (mayo 2001), debido a la no realización de las inversiones previstas, la tasa interna de retorno de la inversión era de 14,89%, superior al 13,29% de la oferta. Y al cumplirse el 7º año, la TIR era del 21%, **un 58% superior a la prevista.**

Podría objetarse que a partir de enero de 2002 se ha roto la convertibilidad y que el cálculo habría que hacerlo en dólares; esta objeción no es correcta ya que, 1- la empresa ha recurrido a préstamos en bancos locales, por lo que su deuda ha quedado pesificada; 2- sus ingresos son contado efectivo y sus gastos son en pesos, que -en la mayor proporción- no han sido afectados por la devaluación; 3- a partir del 1-1-02 no se han efectuado inversiones importantes. Aun llevando a dólares el cálculo de ingresos-egresos de esos cinco meses, la TIR apenas se modificaría.

Por esas razones presentamos un proyecto de comunicación en el Concejo Deliberante de Neu-

quén para lograr la caducidad del plazo de concesión, de acuerdo con lo establecido por la cláusula 11^a del contrato. Casi simultáneamente el gobernador de la provincia hizo pública la decisión de construir con fondos públicos el puente, si es que la empresa no lo hacía de inmediato. Ante ambas presiones, Caminos del Valle informó a la población que el 15 de noviembre de 2002 daría comienzo a las obras postergadas.

Sobre la base de ese proyecto, presentado por el Bloque Socialista, el Concejo Deliberante de Neuquén aprobó por unanimidad, el 24 de octubre de 2002, la siguiente comunicación:

“Artículo 1º) Encomendar al órgano ejecutivo municipal –si es que la empresa concesionaria no inicia las obras del 3er. puente y complementarias al 15 de noviembre de 2002 o, en caso de haberlas iniciado, no cumpliera con los plazos de ejecución contemplados en el contrato de concesión -, que requiera de OCCOVI (Órgano de Control de Concesiones Viales) la declaración, previo los estudios pertinentes, de la caducidad del plazo de concesión vial del corredor 29, en función de haberse superado la tasa interna de retorno prevista en la oferta y, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 11 del contrato de concesión, así como gestionar ante el poder ejecutivo nacional la aprobación del decreto correspondien-

te”

“Artículo 2º) En caso de respuesta negativa o falta de la misma dentro de un plazo prudencial por parte de Vialidad Nacional, requerir al órgano ejecutivo municipal el inicio de las acciones judiciales pertinentes ante la Justicia Federal, a los efectos de lograr dicha caducidad”.

El Foro de Concejos Deliberantes del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que reúne a los órganos legislativos municipales de las ciudades del Alto Valle, que en realidad conforman una unidad urbana lineal, en su XIII reunión realizada en Allen el 29 de noviembre, aprobó por unanimidad una declaración a favor de la posición de Neuquén así como el envío de una delegación de concejales para entrevistarse con las autoridades nacionales para manifestar este apoyo y poner en evidencia los inconvenientes que genera para toda la región este peaje.

El día 1º de noviembre se anunció públicamente la iniciación de las obras. “La empresa ya comunicó que, en virtud de la situación económica del país, el puente y sus conexiones recién estarán terminados para 2007”¹⁴.

El plazo que anuncia la empresa no tiene relación con los plazos contractuales. Tal como se dijo más arriba, el plazo para la construcción del puente es de 12 meses y las obras completas (las dos

¹⁴ Diario Río Negro, 2-11-02

rotondas y el camino entre ambas) es de 11 meses más, es decir, un total de 23 meses. Iniciadas las obras en noviembre de 2002, la finalización debería producirse en octubre de 2004.

La declaración de la empresa de que recién en 2007 podrá finalizar las tareas, reiterada más de una vez¹⁵, es un reconocimiento anticipado de que no se cumplirán los plazos contractuales. Por lo tanto, y tal como está establecido en la declaración del Concejo Deliberante de Neuquén, el ejecutivo municipal debería iniciar las acciones para la declaración de caducidad de la concesión.

Por otra parte, el planteo de que, por la situación del país (y, se presume, por la falta de crédito) no puede realizar las inversiones comprometidas en el plazo estipulado cuando el plazo contractual está totalmente agotado, suena a una burla. Equivale a decir: ya hemos recuperado el capital invertido y obtenido la ganancia prevista en la oferta; ahora continuamos cobrando el peaje y con parte de esa recaudación realizaremos el puente que estábamos obligados a construir años atrás.

8. Conclusiones

Las concesiones viales por el sistema de peaje, lo mismo que todas las privatizaciones de servicios públicos realizadas durante la década de los '90, no sólo están sospechadas de ilegalidad, arbitrariedad y corrupción, sino que producen una fuerte distorsión económica, encareciendo la comercialización de las producciones regionales del interior del país y resultando un factor de aislamiento -en lugar de la necesaria integración- entre las poblaciones de un país extenso y relativamente poco poblado.

El caso del corredor 29, posiblemente uno de los más caros del mundo en función de su extensión, no escapa a la regla general.

La diferencia importante con otros contratos de concesión es que, en este caso, al no haberse realizado parte de las inversiones comprometidas, se alteró la ecuación económico-financiera de la concesión; la empresa recuperó el capital invertido y obtuvo una rentabilidad superior a la prevista en su oferta. De acuerdo con las nor-

¹⁵ Diario *Río Negro*, 6-12-02

mas contractuales, sólo cabe declarar cumplido el plazo de concesión y rescatar, para todos, la ruta, libre de peaje.

Bibliografía

Arza, Camila y González García, Angelita (1998), "La privatización del sistema vial: historia de un fracaso", **Realidad Económica** N° 156, 16 de mayo al 30 de junio.

Gerosi, Luis; Rima, Juan Carlos y Yanes, Luis (1994), "Dos años de sistema de peaje en rutas nacionales", **Realidad Económica** N° 121, 1 de enero al 15 de febrero.

Laura, Guillermo (1970), *La ciudad arterial*, edición del autor, Buenos Aires.

Pirenne, Henri (1960), *Historia económica y social de la Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México.

Polino, Hector (1982), "Proceso a la construcción de autopistas urbanas" en "La Vergüenza", tomo II de la serie *Juicio de Residencia a Martínez de Hoz*, El Cid Editor, Buenos Aires.

Preiss, Osvaldo y Díaz, Nora (2000), "Evaluación y situación actual de la ecuación económico-financiera de la concesión vial del corredor 29", Convenio Concejos Deliberantes de Neuquén y Cipolletti - Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2000.

Verbitsky, Horacio (1992), *Robo para la corona*, Planeta, Buenos Aires.

Verbitsky, Horacio (1993), *Hacer la corte*, Planeta, Buenos Aires.