

La cuestión vial en Argentina

Un tema de largo plazo

La crisis del peaje y las propuestas alternativas han colocado en la consideración pública el problema vial. La singularidad del debate resulta de su horizonte. Es una temática que por la maduración de los proyectos y los efectos sobre la economía se ubica en horizontes de mediano y largo plazo. Contribuye a definir, por décadas, el perfil productivo de un país o una región.

Ya hace más de veinte años que el debate económico en Argentina tiene un profundo sesgo. A partir de sólo focalizar las variables de tipo financiera, predomina una perspectiva de corto plazo. El mediano y largo plazo han sido virtualmente segados de la percepción de los argentinos. La visión "cortoplacista" de la problemática socioeconómica ha pasado a convertirse en una constante del perfil cultural de los argentinos.

Y la cuestión vial, así como la del resto de servicios de infraestructura es una temática de mediano y largo plazo. Está ligada no sólo a factores de tipo financiero sino que se vincula a estrategias regionales, geopolíticas y de crecimiento.

Pero no sólo el tema vial. Otro caso concreto dentro de la infraestructura es la energía. La estrategia utilizada en el proceso de privatización y desregulación ha encontrado un "techo" por la ausencia de inversiones en redes de transporte a larga distancia y oferta energética para los "picos" del diagrama de carga. El sistema eléctrico está trabajando sin márgenes de seguridad en la provisión.

Que vastos sectores de la población comiencen a asumir temas como el vial y eléctrico, nos hace ver con mayor optimismo la posibilidad de recuperar el largo plazo en la percepción socioeconómica de los argentinos.

La cuestión vial y la economía

Una de las pocas instituciones que ha tratado de mantener una visión de mediano plazo ha sido la CEPAL. En esa perspectiva ha trabajado sobre los temas de infraestructura y en particular de transportes. Allí el tema vial es un capítulo importante.

En un documento reciente (Boletín FAL Nro. 138 – Diciembre de 1997) se expresa:

"Entre los factores que influyen en la competitividad se encuentran, sin duda, los costos de transporte. Sin desconocer la importancia que tiene cada eslabón de la cadena de distribución, los caminos en general y no sólo las carreteras que sirven al comercio internacional, juegan en este sentido un rol relevante. Un diseño apropiado de las rutas troncales y sobre todo, un buen estado de la red vial, contribuyen a limitar efectivamente

los costos de desplazamiento de personas y bienes. A la inversa, caminos en malas condiciones implican severos sobrecostos que se transforman en verdaderos lastres para la economía.

Es sabido que, cuando las vías están en mal estado, los costos operacionales de los vehículos se incrementan en 30%, 50% o incluso más, lo que puede evitarse mediante una conservación vial efectiva, a un costo significativamente menor. Suele desconocerse que el mantenimiento es una de las actividades legítimas de mayor rentabilidad. Diversos estudios avalan lo señalado, concluyendo que, a largo plazo, cada unidad monetaria no empleada oportunamente en conservación, implica tres unidades de mayores costos vehiculares

y dos a tres unidades de rehabilitaciones de vías que hubieran podido evitarse. Es decir, cada dólar "ahorrado" en conservación se traduce en la pérdida de cinco o seis, que gravitan sobre el

tesoro público y el sector transporte por carretera. Ello puede representar entre 1.5% y 3% del producto interno bruto anual, a lo cual se agregan otros perjuicios, como aumento de los tiempos de viaje, pérdida de mercaderías, accidentes imputables al estado de las vías, que pueden incluso duplicar dicho ya importante impacto negativo sobre la economía." (www.cepal.org).

A partir de estos criterios examinemos la red vial argentina. Del cuadro de la página siguiente surge con nitidez la falta de verdaderos caminos para movilizar la producción. La red pavimentada no llega al 8 % de la red total. De la red nacional sólo una cuarta parte está bajo el peaje. Mas aún frente a un papel exiguo del ferrocarril. De acuerdo con información de la DNV, por estos caminos se realiza el 85 % del transporte de pasajeros y más del 70 % del transporte de cargas

Algunos hitos históricos

La ley Mitre (5305/07) de regulación ferroviaria preveía fondos específicos para caminos complementarios de acceso al ferrocarril. Pero ya en la década del '20 se advirtió la insuficiencia del esquema.

La flota de automotores se multiplicaba y Argentina se convirtió en un campo mas donde se libró una verdadera batalla internacional por la decisión en tecnología de transporte: automotores vs. ferrocarril.

En Febrero de 1931 se dispuso un aumento en el precio de la nafta afectado a un fondo vial y en Octubre de 1932 se promulgó la Ley 11.658 que dio nacimiento a la Dirección Nacional de Vialidad. Sus componentes esenciales fueron:

- Creación de la D.N.V. como organismo autónomo;
- Estudio del sistema troncal de caminos entre los sus objetivos
- Creación de un fondo para financiar el proceso vial en base a una imposición sobre combustibles y aceites lubricantes
- Declaración de utilidad pública de terrenos afectados a la expropiación;
- Directorio con participación de las regiones y el sector transportista;
- Convenio abierto con las provincias. Éstas se obligaban a crear un organismo similar, hacer aprobar sus planes anuales por la DNV y realizar el mantenimiento. La DNV, por su parte financiaba hasta el 50 % de esos planes con valores tope del costo/km.

El impacto fue tremendo. En los primeros diez años de vigencia de la ley se construyeron caminos a un ritmo superior a los 6.000 Km anuales. Sin embargo, la batalla entablada con el ferrocarril era "una guerra sin cuartel". Los trazados no fueron complementarios al ferrocarril sino competitivos y una mayor "atracción" hacia el puerto contribuyó a profundizar el desequilibrio regional argentino.

Infraestructura Vial									
Por Jurisdicción, función y tipo de calzada									
(en Km.)									
Tipo de Calzada	Pavimento	en %	Ripio	en %	Tierra	en %	Total	en %	
Jurisdicción y funciones									
Nacional	30.911	79,78	5.893	15,21	1.939	5,00	38.743	100,00	
(Troncal y Primaria)									
en %	45,92		12,12		0,51		7,83		

Provincial (Primaria)	36.408	20,65	42.733	24,23	97.189	55,12	176.330	100,00
en %	54,08		87,88		25,63		35,62	
Municipal (Secundaria)	-	-	-	-	280.000	100,00	280.000	100,00
en %	-	-	-	-	73,85		56,56	
Total	67.319	-	48.626		379.128		495.073	100,00
en %	100,00		100,00		100,00		100,00	
Fuente: Ministerio de Economía y DNV								

Sin embargo, fue el propio "éxito" en los resultados lo que puso serios límites a la continuidad de esos programas. Comenzó una puja por los fondos viales que se expresaba en el no cumplimiento de algunas normas, en la reducción de los aportes o bien la desviación hacia rentas generales y otros fondos de infraestructura.

Se intentó en sucesivas oportunidades incrementar los valores nominales, pero ya actuaba el efecto inflacionario. En los siguientes 25 años el ritmo de obras se redujo a poco menos de 1.400 Km./ año con el agravante de que la actividad de conservación insumía mayores recursos.

El cambio institucional más importante fue por el Decreto – Ley 505/58. Intentó fortalecer el esquema inicial ya muy debilitado. Y lo realizaba a través de:

- Fondos adicionales: imposiciones sobre exportaciones agropecuarias. venta de cubiertas y de vehículos de gran porte (Leyes 15273y 15.274)
- Autarquía a la Dirección Nacional de Vialidad
- Mayor participación al sector privado en el ámbito vial como proveedor de servicios
- Mayor capacidad de decisión de las provincias a través del Consejo Vial Federal
- Ratificación del criterio por el cual las provincias deben afectar a su programa vial una suma equivalente a la distribuida.

Significó un nuevo impulso al sector vial, coherente con la promoción de la industria automotriz por esos años. Sin embargo su efecto fue de corto lapso. Los factores limitantes también fueron muy fuertes.

Aunque el valor del impuesto ya era una proporción del precio, éste se fijó de manera arbitraria ("valor de retención"). A esto se suma que a mediados de los '60 la Ley 16.657 establece una nueva distribución del Fondo de Combustibles. No sólo participaban las inversiones viales (nacional y provincial) sino también la energía y parte era destinado al financiamiento del presupuesto nacional ("rentas generales"). La disminución de fondos fue notable, agravada por la situación financiera de YPF que retuvo una significativa magnitud de fondos que resintieron los programas.

El destino múltiple de los fondos se profundiza con la Ley 17.597/67 y 20.073/72. Tienden a disminuir los fondos a las provincias y se desconoce su capacidad de decisión. La insuficiencia de fondos viales llevó a la sanción de la Ley 17.250/67 que habilita el sistema de peaje para construir, mantener y operar nuevas obras.

Aunque con antecedentes en legislaciones anteriores, es bajo esta norma que se intenta llevar a cabo algunas obras: autopista Buenos Aires – La Plata y accesos a la Capital Federal. Otras como las conexiones con la Mesopotamia (Túnel Hernandarias y Puente Zárate – Brazo Largo) pudieron concretarse.

El escaso desarrollo de obras por peaje, la reducción de fondos viales por transferencia a Rentas Generales (más del 60 % a mediados de los '80), sumado a una profunda crisis fiscal colocó al sistema vial al borde del colapso. No se efectivizaron nuevas obras y no se realizaba el mantenimiento más elemental de las existentes.

El sistema vial en la década de los '90

La Ley Nro. 23.697/89 ("de Emergencia Económica") significó el fin de los fondos viales y su incorporación a Rentas Generales. Durante el periodo de vigencia (2 años) el 15 % se destinaría a obra vial provincial, mientras que el nivel nacional recibiría sólo aportes del Tesoro.

Con ello, el financiamiento caminero tuvo dos vías:

- Créditos de organismos financieros internacionales para el mantenimiento
- Peaje para el mantenimiento de la red que por su tráfico es apta para el sistema.

Para implementar esto último se modificó el criterio básico de la Ley 17.520. De peaje para nuevas obras se modificó a peaje en obras ya construidas. De esta forma el usuario pasa a ser un consumidor cautivo. Distinto es el caso de una ruta sobre nueva traza donde la primitiva subsiste como alternativa. El resto de criterios quedó en pie: relación razonable entre inversiones y rentabilidad y tarifas que no pueden exceder el valor económico del servicio.

Los contratos de concesión de 1990

Criterios generales

Fueron concesionados 18 corredores por 12 años. La selección fue realizada debido a su papel de "ejes" por donde se canaliza el grueso del tráfico. El resto, (no concesionados) pasaban a cumplir la función de "derivadores" hacia las estaciones de peaje.

Los 18 corredores sumaban 8.866 Km de ruta de un total en ese momento de 28.017 Km de carreteras pavimentadas de la red nacional. A pesar de ser menos de 1/3 (31,1 %) de la red, las rutas concesionadas concentraban el 65 % del tráfico.

Los corredores, excepto uno, fueron otorgados bajo la modalidad de "oneroso". Esto significa concesión contra pago de canon al Estado. Sólo el corredor Nro. 6 de la Ruta 188 (Realicó – San Nicolás) detentaba la situación inversa: subvención del Estado.

Los factores que pesaban en la adjudicación fueron: monto de canon y volumen de obras complementarias ofrecidas. Por su parte, el Estado no garantizaba tránsito mínimo, aportes ni avales. Para la regulación y el seguimiento de los convenios se implementó un órgano regulador (Órgano de Control de Concesiones Viales) dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad.

También fue previsto un eventual incremento del volumen de tránsito por encima de las proyecciones. En ese caso, el concesionario debía compensar los ingresos adicionales con mejoras en el servicio.

Las tarifas

Pero el factor que los puso en crisis y obligó a su renegociación, apenas iniciados, fueron las tarifas. La denominada "básica" se fijó en un nivel de U\$S 1,50 (y su equivalente en australes) por cada 100 Km para un vehículo de 2 ejes y de hasta 2,10 m de altura con una tabla de equivalencias para el resto.

Dadas las condiciones de la coyuntura (Setiembre de 1990) se fijaron cláusulas de ajuste en función de un índice combinado (Precios Mayoristas: 40 % ; Precios al Consumidor: 30 %; Cotización dólar: 30 %). El esquema resultó explosivo. En menos de 4 meses de operación el valor medio de la tarifa básica se había incrementado 2/3 de su valor en dólares pasando a U\$S 2,50 por cada 100 Km

La situación era muy conflictiva, y las autoridades (ya era Ministro el Dr. Cavallo) tuvieron que adoptar medidas muy drásticas. Entre el 23/02/91 y el 31/03/91 se suspendió el cobro de peaje en todas las rutas concesionadas.

La primera renegociación

Las casillas de peaje fueron rehabilitadas en el marco de decretos que abrieron un periodo de renegociación que concluyó en Setiembre de 1992. En ella influyó el peso de una tarifa sobredimensionada que el gobierno nacional estimaba debía reducirse en un 60 %. (De U\$S 2,50 a U\$S 1,00 cada 100 Km). Y esto sólo se compensaba con cambios muy fuertes a favor de los concesionarios.

Repasemos los cambios contractuales que se otorgaron contra la reducción de tarifa:

- Ajustes fijos en la tarifa hasta alcanzar U\$S 1,35 cada 100 Km en Agosto de 1993;
- Ajuste por tasa LIBO reducida en 20 % a partir del 01/08/93 por sobre el nuevo valor;
- Eliminación del canon;
- Compensación indemnizatoria hasta el final de la concesión.
- Prórroga de un año en la concesión (pasa de 12 a 13 años)
- Prórroga similar para alcanzar los índices técnicos de eficiencia de las rutas.

Los efectos fundamentales de la negociación fueron:

- a. Acentuó la crisis fiscal, y esta vez fue específica en materia vial
- b. Fue la base de futuros aumentos desproporcionados.

En el primer caso, la idea básica de las concesiones de obtener ingresos (canon) para atender el resto de rutas no concesionadas por su bajo volumen de tráfico fue anulada. El efecto no fue sólo la pérdida de ingresos sino que debemos sumar erogaciones significativas en el presupuesto de la DNV que lesiona gravemente su operatividad.

Algunas fuentes legislativas estiman para el periodo Nov. '90 / Mayo '98 un monto de canon eliminado de \$ 370,0 millones y \$ 400,0 millones por compensación indemnizatoria. El fisco fue afectado por esta renegociación en \$ 770,0 millones.

En el caso del segundo efecto, a pesar de la vigencia de la Ley de Convertibilidad, fueron previstos incrementos que a la postre originaron la actual crisis del peaje. Tampoco a posteriori de esta renegociación la cuestión tarifaria se manejó de manera transparente. Por dos veces se produjeron interrupciones en los aumentos basados en un posible incremento del flujo vehicular que pudiera compensar los aumentos de tarifas. A posteriori se constataba este aumento del flujo, pero no se realizaban disminuciones de tarifa, esta vez en compensación de los periodos de suspensión del ajuste.

La segunda renegociación

En 1995 las empresas fueron convocadas a una nueva renegociación (Decreto 489/95). Los fundamentos se centraron en el aumento del tránsito vehicular y la necesidad de ampliar y mejorar la red vial. Para llevarlo a cabo y evitar erogaciones presupuestarias el gobierno proponía compensar esas obras con ampliaciones del plazo contractual y alternativas de ajuste en el peaje y/o, en última instancia, compensaciones vía gasto público.

La modificación era obligatoria. No efectivizarla estaba castigado con el rescate de la concesión y nueva licitación. Sin embargo, el único corredor que efectivizó el nuevo contrato fue el Nro. 18 en Setiembre de 1996. Es el caso de las R.N. 12 y 14 (desde Campana hasta tres cruces hacia Uruguay y Brasil con sus respectivos empalmes). Una ruta crítica para el comercio en el Mercosur.

Las características principales del nuevo convenio fueron:

- Ratifica la inexistencia de garantías (tránsito y/o rentabilidad) avales y subsidios;
- La empresa concesionaria debía realizar una nueva obra: autopista en el tramo Brazo Largo – Ceibas de la R.N. Nro. 12 con un costo estimado de \$ 62,4 millones.
- La compensación por el aumento de la inversión se realiza por la combinación de extensión del plazo de concesión (adiciona 15 años a los 13 ya establecidos) y un incremento del peaje de alrededor del 12 %;
- El ajuste de tarifa es anual de acuerdo al índice de precios al consumidor en E.E.U.U.;
- Los ingresos excedentes por mayor tráfico deben ser reinvertidos
- Traslado de todo mayor costo a los usuarios;

Las falencias de esta renegociación son de orden económico y jurídico. Prevé un nivel exagerado de rentabilidad ya que del convenio, fuentes parlamentarias estiman que las erogaciones representan sólo el 41,3 de los ingresos. En lo jurídico, la renegociación encubre un nuevo contrato por un plazo superior al original otorgado de manera directa, es decir, sin licitación pública.

Los efectos macroeconómicos del peaje

Tarifas de peaje y precios relativos

Aunque en la primera renegociación se estableció una tarifa media de \$ 1,00 cada 100 Km, la complejidad de la aplicación de los ajustes hicieron que la variación en cada uno de los corredores fuese diferencial. Actualmente oscilan entre \$ 1,15 en el corredor Nro. 8 y 2,72 en el Nro. 7, ambos cada 100 Km

Resulta necesario contar con un valor promedio. Una tarifa media ponderada por el volumen de tránsito. Ambos indicadores son provistos por el órgano regulador. Sobre la base de ellos hemos construido el cuadro de la página siguiente que nos indica un crecimiento de la tarifa en valores reales por encima de todos los indicadores de precios

El volumen de tráfico

Pero no sólo se incrementó la tarifa en valores reales. El volumen de tráfico creció mas allá de todas las previsiones

Volumen de tráfico en rutas concesionadas - 1991/97

(en UTEQ*)

<i>Año Concesión</i>	<i>de UTEQ Totales</i>	<i>Nro. Indice</i>
1	35.488.139	100.0
2	95.528.956	269.2
3	112.655.622	317.4
4	120.298.426	339.0

5	120.116.635	338.5
6	120.300.345	339.0
7	134.066.821	377.8

(*): Unidades Técnicas Equivalentes. Expresa el tráfico reduciendo a términos de vehículos livianos de todas las categorías de peaje.

Fuente: Informe del Organo de Control de Concesiones Viales (OCCV- DNV)

Tarifas de Peaje y Precios Relativos						
Periodos	4-91 al 7-92	8-92 al 10-93	11-93 al 7-95	8-95 al 8-96	9-96 al 12-97	1-98 al 5-98
Concepto						
Tarifa de peaje						
Tarifa promedio ponderada	1,10	1,23	1,40	1,54	1,70	1,85
Nro. Indice	100,0	111,8	127,3	140,0	154,5	168,2
Indices de precios						
Ind. Precios al Consumidor (IPC)	100,0	119,6	128,6	131,8	132,6	133,7
Ind. Precios Industr. Mayoristas (IPIIM)	100,0	103,6	106,6	115,3	116,7	114,4
Ind. Costo de la Construcción (ICC)	100,0	126,4	139,9	141,2	138,1	136,2
Precios relativos						
Tarifa Prom. IPC	/100,0	93,5	99,0	106,2	116,6	125,8
Tarifa Prom. IPIIM	/100,0	107,9	119,4	121,4	132,4	147,0
Tarifa Prom. ICC	/100,0	88,5	91,0	99,2	111,9	123,5
Nota: El cuadro fue actualizado a Mayo de 1998 en base al OCCV - DNV						
Fuente: Aspiazu, D. Privatizaciones en la Argentina - Flacso						

Un incremento de casi 4 veces en el tráfico unido a un crecimiento notable en la tarifa llevó los ingresos de los concesionarios a niveles inusitados:

Recaudación total

<i>Año de Concesión</i>	<i>de Recaudación total(en \$)</i>	<i>Nro. Indice</i>
1	61.915.531	100.0
2	168.579.592	272.3
3	207.937.218	335.5
4	253.501.989	409.4
5	258.125.574	416.9
6	282.388.326	456.1
7	321.523.200	519.3

Fuente: Idem cuadro anterior

La rentabilidad de las empresas

A fin de dar una dimensión objetiva a los valores de tarifa y tráfico debemos evaluarlas en términos de resultados de las empresas. Pero debemos ser cautos en manejo de la información, ya que implica empresas concretas. Por ello, a pesar de contar con una diversidad de fuentes que han realizado un tratamiento de la información suministrada por las empresas, utilizaremos sólo el procesamiento que publica de manera oficial la propia Cámara de Concesionarios Viales. El periodo abarcado es hasta fines de 1997:

Cuadro Global de Resultados

(Acumulados 1990/97)- en millones de pesos

<i>Conceptos</i>	<i>Monto parcial</i>	<i>Monto total</i>	<i>Participación (en %)</i>
Ingresos		1.631,6	100.00
Inversión en Obras	880,3		53.95
Conservación de Rutina	242,4		14.86
S.T. Inversión en Infraest.		1.122,7	68.81
Gastos de Explot. y Serv.		192,8	11.82
Gastos de Administración		158,9	9.74
Otros Gastos y Costos		32,1	1.97
Resultados Netos		125,2	7.67
Información Adicional			
Sueldos y Cargas Sociales	266,1		
Patrimonio Neto	506,0		

Nota: En \$ en el cuadro original

Fuente: Cámara de Concesionarios Viales

Sobre la base de esta información dicha Cámara realiza las siguientes relaciones:

<i>Relación</i>	<i>Indice (en</i>
-----------------	-------------------

	(%)
Resultados Netos / Inversión en Infraestr.	11.15
Inversión en Obras / Ingresos Netos	53.95
Conservación de Rutina / Ingresos	14.85
Resultados Netos / Ingresos Netos	7.67
Sueldos Dir. y Cargas Soc. / Ingresos Netos	16.31
Resultados Netos / Patrimonio Neto	24.73

Fuente: Idem cuadro anterior

La relación pertinente es la última (Resultados Netos / Patrimonio Neto) que se eleva a casi el 25 %. Y prácticamente no difiere de lo que señalan fuentes parlamentarias que lo estiman en un 26,4 %.

Esta relación significa un ritmo de recuperación del capital invertido cada 4 años. Las mejores tasas de rentabilidad en el país, incluido las principales privatizaciones, devuelven el capital arriesgado en 8 – 10 años (tasas del 10 – 12 %).

Debe tenerse en cuenta que estamos trabajando con tasas promedio de todo el sistema de peaje. Y es un promedio con una muy fuerte dispersión. De acuerdo con la información citada de la Cámara de Concesionarios Viales la relación "Resultados Netos / Patrimonio Neto" oscila entre niveles levemente superiores al 4 % hasta niveles que superan el 40%.

El elevado nivel promedio de rentabilidad, que duplica los niveles mas altos del país es producto de la combinación de ajustes en la tarifa e incremento en los niveles de tráfico. Son niveles de rentabilidad que pueden estar fuera de los criterios de "razonabilidad" que señala el sistema legal que regula el peaje.

El debate del peaje

Los usuarios viales

El crecimiento de las tarifas por sobre todos los indicadores de precios explica las movilizaciones de los sectores afectados por el peaje a lo largo de 1998. A principios de Enero se produjo un aumento promedio del 8,9 % donde intervinieron el ajuste automático (80 % de tasa LIBO) en un 4,5 % y un 4,2 % acumulativo por incidencia del IVA.

Las primeras reacciones fueron de entidades representativas del agro, el sector mas castigado por el bajo valor de la relación "valor / volumen" de los granos y ganado transportado. Existieron iniciativas parlamentarias para suspender estos aumentos pero han quedado enredadas en los procesos parlamentarios entre ambas Cámaras.

Pero en Agosto de 1998 correspondía un nuevo ajuste automático estimado en una escala de 4 – 5 %. En este caso fue el propio gobierno el que por convenio con las empresas concesionarias suspendió el aumento.

Es que ya el Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial había conseguido unificar y movilizar todas las organizaciones de productores y usuarios vinculados al tema y realizaba audiencias públicas en todo el país, subrayando objetivos tales como: suspensión de aumentos tarifarios; creación de entes reguladores con participación del usuario y oposición a la renegociación de los contratos.

Una de las entidades participantes, la Cámara del Autotransporte de Cargas (Fadecac) ha estimado que el gasto en peaje de un viaje tipo representa el 54.7 % del consumo de gasoil de la unidad de transporte (La Nación, 10/03/98, Secc. 5ª.; pág. 13)

En el plano legislativo se constituyó una Comisión Especial de Estudio de Peajes y Obras Viales que aún no ha producido un dictamen conjunto, pero existen dictámenes en minoría y la acumulación de un gran volumen de información.

Los concesionarios viales

A su vez, los empresarios agrupados en la Cámara de Concesionarios Viales, frente a estos valores extraídos de sus propios informes, ensayan una defensa.

Respecto a la relación "Resultados Netos / Patrimonio Neto" expresan una opinión que analizaremos por partes:

1. Que dicho índice no es pertinente:

"Esa no es la forma de medirlo, porque los que tienen un patrimonio importante son los grupos madres de las empresas y no los concesionarios" (La Nación 20/06/98 – 2ª. sección)

- 2.- Que existen ingresos no percibidos

"[. . .] la rentabilidad calculada es sobre los ingresos devengados, es decir, incluyendo los montos que adeuda el Estado (La Nación, citado)

- 3.- Debe elegirse un índice correcto

"La Cámara de Concesionarios Viales, [. . .] asegura que la rentabilidad promedio del sistema a siete años de su instrumentación es del 7.67 % sobre sus ingresos [. . .]" (La Nación, citado)

Intentaremos valorar estos criterios. Respecto al índice Resultado Neto / Patrimonio Neto del punto 1, entendemos que es pertinente ya que expresa la rentabilidad sobre el capital arriesgado por la empresa.

Aunque es mayor el patrimonio de las sociedades originales, estas concesiones son entregadas a entes jurídicos claramente establecidos. Se organizan bajo la forma de UTE donde consta el aporte concreto de capital que realiza cada empresa al proyecto conjunto. Por lo tanto el concepto de patrimonio neto de la UTE tiene identidad e independencia jurídica. Aunque es parte de un patrimonio mayor responde al criterio económico de "capital puesto en juego" en un emprendimiento específico

Por otra parte, ese patrimonio neto mayor de la empresa madre está actuando como fuente de otros flujos de rentabilidad que en este caso no están tomados.

En lo referido a ingresos no percibidos (punto 2), la Cámara pretende que el cálculo se realice respecto a ingresos percibidos y no los devengados. Si se procediese de ese modo (la diferencia es muy leve), el cálculo no sería comparable con ninguna actividad por la universalidad del método de lo devengado. Además se trata de una deuda del estado con protección legal cuya posibilidad de cobro no responde a los vaivenes del mercado.

Por último, respecto al índice "Resultados Netos / Ingresos Netos" (punto 3), entendemos que cabe usarlo, al igual que el resto de la batería de índices para el control de gestión, pero no es representativo del verdadero nivel de rentabilidad.

Se trata de una concesión por la cual se **administra** un flujo total de un mercado cautivo y donde el grueso de sus erogaciones está predeterminada. En este caso, las "regalías" por el gerenciamiento es la diferencia que la empresa obtenga entre los ingresos y egresos. Y será

mayor cuanto más eficiente es el uso de los recursos para cumplir las metas prefijadas en el contrato. Dicho flujo total no es equivalente al monto de ventas en un mercado.

Resulta similar a lo que sucede en un banco con la relación "Rentabilidad / Depósitos" o bien "Rentabilidad / Préstamos". Aunque es un indicador de gestión no resulta adecuado como representativo del nivel de rentabilidad ya que la institución financiera "administra" el volumen total de las operaciones. El equivalente al "monto de ventas" en este caso es el cobro de los servicios.

Aún en empresas industriales, dicho indicador no es válido, ya que no es comparable. El volumen depende a su vez de la relación entre ventas y activos. No existe teoría alguna que contradiga el criterio de que la rentabilidad se mide por el beneficio respecto al capital invertido.

La cuestión de fondo

Este debate ha sido positivo porque junto a los cuestionamientos de la tarifa y el nivel de rentabilidad emergió la problemática de fondo: la cuestión vial en Argentina. Varios periodos de crisis fiscal, en particular en la década del '80, no permitió realizar nuevas rutas y ni siquiera el mantenimiento más elemental. La situación amenazaba con poner en colapso la red vial.

A inicios de la década de los '90 irrumpe de manera masiva el sistema de financiamiento por peaje. El mantenimiento se realiza, incluso con una leve recuperación de la situación anterior, pero creando fuertes distorsiones en el sistema de precios relativos.

En estas condiciones era imposible que el peaje cumpliera su objetivo fundamental: el financiamiento de nuevas rutas. Si se hubiese llamado a una licitación internacional (en coyunturas favorables del mercado financiero) para construir nuevas obras bajo el sistema de peaje hubiese puesto en evidencia al alto costo relativo que se estaba pagando por una tarifa que cubre sólo conservación de rutas.

Y si la licitación hubiese sido sólo para empresas nacionales, la diferencia a establecer entre uno y otro tipo de peaje (entre mantenimiento y obra nueva) implica un nivel de tarifa tal que en lugar de ganar tráfico, lo perdería. Con esto la ecuación económica – financiera de la empresa quedaba fuera de escala. Sobre todo porque el cartabón de comparación que haría la empresa son los muy altos niveles de rentabilidad de las concesiones actuales.

En esta "encerrona" los '90 fueron una década mas que se sumaba a la ausencia de nuevas rutas, mientras que el contexto estaba exigiendo cada vez mas de ellas: nivel de actividad interno, desarrollo inusitado del comercio con el Mercosur, necesidad de accesos a Chile por tráfico con Argentina y Brasil, desarrollo turístico, etc.

El sistema de peaje de la Ley 17.520 del año 1967 no logró generar rutas nuevas. Sólo llegó a solucionar algunos "cuellos de botella" muy localizados donde la solución implementada fue el disparador de un gran volumen de tráfico adicional. Esto fue reconocido por las los empresarios vinculados a la construcción:

"Los empresarios de la construcción Aldo Roggio y Eduardo Baglietto (Techint) 'anunciaron' la muerte absoluta y definitiva de las obras por peaje en el país: ""No queda nada por hacer que pueda ser financiado cobrándoselo directamente al usuario"", afirmaron al unísono, ""ya no hay obras por concesionar atractivas para las empresas privadas y las que deben construirse no resultarían rentables si sólo se las repagara por peajes"", dijo Baglietto. El empresario puso como ejemplo el proyectado puente Buenos Aires – Colonia. ""No se hace porque no hay

interesados porque ninguna empresa podría conseguir que un club de bancos le financie una obra con un peaje previsto cercano a los U\$S 80.".

En diálogo con *Ámbito Financiero*, los empresarios –directivos de la Cámara Argentina de la Construcción y de la Unión Argentina de la Construcción (CAC – UAC) – afirmaron que las obras de infraestructura en el país registran un atraso de treinta años, lo que las pone "al borde del colapso", y reclamaron "que la discusión de este tema se instale en la sociedad y en la agenda del gobierno". (*Ambito Financiero*; 05/11/97, pag. 18).

Veamos que sucedió en un caso concreto donde en condiciones similares se pretendió "forzar" la construcción de nuevas rutas por peaje. El Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial correspondiente a 1994 trata el tema "Infraestructura y Desarrollo. Su texto destaca lo sucedido con el peaje en Méjico:

"Como parte de la preparación de un ambicioso programa vial de 6.000 Km, un organismo estatal mexicano elaboró proyecciones apresuradas de tránsito y costos y trazó el diseño de las carreteras [. . .]

A su vez, los inversionistas negociaron tarifas de peaje que les permitieran obtener rentabilidad dentro del periodo de la concesión. Por todo ello, en general los peajes terminaron siendo unas cinco a diez veces mas elevados que en Estados Unidos para distancias similares.

Con unos peajes tan elevados el tránsito previsto no se materializó, la gente prefería las antiguas carreteras gratuitas, aún cuando el viaje llevase normalmente el doble de tiempo. Además, los sobrecostos fueron como promedio mas del 50 % de los costos indicados en las proyecciones (p.ej., la Autopista del Sol, de Cuernavaca a Acapulco, costo \$ 2.100 millones, es decir, mas del doble de lo calculado originalmente)

El gobierno mexicano ha tomado varias medidas a fin de remediar esta situación. En muchos casos se han prorrogado los plazos de las concesiones, de 10 a 15 años a 30. [. . .]" (Banco Mundial, citado, pag. 105).

Los planes viales

No es casualidad que en condiciones de fuerte pugna social por los costos del peaje, apareciesen impugnaciones globales a la metodología implementada por su incapacidad de construir nuevas rutas.

El caso mas sonado es el "Proyecto 10" del Ing. Guillermo Laura. Propone anular el sistema de peajes y realizar un trazado de 10.000 Km de autopistas pagado sobre la base de un fondo autónomo de \$ 0.10 por litro de combustible.

Lo más notable es que a esta propuesta la hizo suya el gobierno nacional y la implementó en un proyecto de ley enviado al Poder Legislativo y luego retirado por exigencias externas al problema vial. Fue debido al criterio del FMI de no exacerbar la inversión en las condiciones de la actual coyuntura financiera internacional.

De cualquier manera, el gobierno nacional, al prohijar este proyecto puso en tela de juicio todo lo realizado en esta materia a lo largo de la década de los '90.

También la Cámara Argentina de la Construcción propuso su propio programa de inversiones: el denominado "Proyecto Fundacional". Es mas abarcativo y prevé inversiones viales, hídricas, portuarias y orientado hacia la infraestructura urbana de algunas regiones atrasadas.

En el aspecto vial plantea rutas en función de objetivos: corredores bioceánicos, redes troncales y complementos sobre la base de caminos rurales. Su financiamiento es sobre la base de un fondo fiduciario formado con el resultado de la privatización del Banco Hipotecario, una tasa sobre combustibles y parcialmente con peaje.

No debemos dejar de mencionar el Plan EDIVIAR del Consejo Vial Federal que fija prioridades para todos los tipos de caminos en Argentina. Sin embargo, este proyecto carece de una propuesta de financiamiento.

A estos proyectos se suman varias iniciativas parlamentarias que intentan combinar diversas formas de financiamiento.

La impugnación al peaje y los planes de alternativa crearon una fuerte controversia. Los autores de cada proyecto han expresado críticas al resto de iniciativas, dejando una arista positiva: luego de varias décadas recomienza el debate sobre la infraestructura con efectos en el mediano y largo plazo.

Otro aspecto a señalar en estos planes es la contemporaneidad de su aparición. Fue en el primer semestre de este año. Resulta claro que el debate de las tarifas de peaje que adquiere virulencia a partir de los primeros días de Enero actuó como disparador de la cuestión de fondo: la inversión vial en Argentina.

Grandes lineamientos para una alternativa

Las temáticas del debate van marcando el camino correcto

1.- El largo plazo: no podemos limitarnos al cierre de las cuentas fiscales. Es importante hacerlo, pero su exclusividad produce un proceso similar al de una empresa cuyos directivos y funcionarios son absorbidos por la problemática inmediata. Lo "urgente" no permite realizar lo "importante".

Como insistía siempre el Dr. Aldo Ferrer: "el largo plazo se construye todos los días". Las decisiones diarias sobre el corto plazo contribuyen a definir a largo plazo un perfil contradictorio que termina por colapsar. Es necesario sobreponerse a las urgencias y evaluar el efecto de las decisiones en un horizonte mayor.

2.- La planeación: Los procesos de privatización realizados con objetivos fiscales impidieron utilizar esta herramienta con objetivos sectoriales. No se tomó en consideración que concesiones, privatizaciones y desregulaciones en las áreas vial, ferrocarriles, aeropuertos, líneas aéreas y desregulación del transporte automotor de cargas, etc. son eslabones de un sistema de transportes que debe funcionar de manera coordinada para llegar a todas las regiones y optimizar los costos globales. P.ej., el ferrocarril sigue siendo irremplazable en las grandes distancias. Y en Argentina, el grueso se realiza en camión. Es nada menos que la competitividad global lo que está en juego en esta era de la globalización.

3.- El financiamiento: la historia vial en Argentina nos dice que el financiamiento unilateral puede tener una coyuntura favorable, pero sólo por pocos años. Los agudos cambios que nos plantea la realidad exigen una diversidad de fuentes de financiamiento. En determinadas coyunturas algunos componentes primarán sobre otros.

Argentina ha pasado por todos los esquemas, pero siempre utilizando uno solo de ellos y finalmente reemplazado cuando ya hacia varios años había dejado de ser eficiente. En materia vial se requiere objetivos integrados en materia de transporte con una metodología de financiación flexible que combine diversas fuentes para que el tránsito de una composición a otra no resulte traumático.

4.- La regulación: la concesión de rutas representa situaciones cuasi monopólicas que las transforma en un servicio público. Y por ende regulado cualquiera sea el tipo de propiedad y la gestión (pública o privada).

Aunque en otras privatizaciones de servicios públicos el gobierno nacional organizó entes reguladores de tipo técnico e independiente (de manera limitada en algunos casos) y que realizan audiencias públicas, en materia vial la regulación la ejerce el ya mencionado Organismo de Control de Concesiones Viales y dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad. Se trata de una entidad inserta en el organigrama del Poder Ejecutivo, es decir, un paso atrás que el resto de entes reguladores.

La situación deberá ser invertida y la regulación deberá ir un paso adelante: un ente participativo. El debate actual de la participación del usuario vial en un ente regulador muestra el grado de madurez que existe para ello.

Por otra parte se trata de una práctica con experiencia positiva en los países desarrollados e incluso en América Latina. Son el caso de Guatemala, Perú, Costa Rica y Honduras, algunos de ellos con reciente legislación. (Boletín FAL Nro. 146 – Setiembre de 1998 – CEPAL).

Horizontes de largo plazo, planeamiento, flexibilidad en el financiamiento y una regulación participativa son las enseñanzas que nos deja la historia vial del país. De nosotros depende echarla en "saco roto" o asumirla de manera positiva.