

---

## recursos naturales e infraestructura

# **A**nálisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008

Georgina Cipoletta Tomassian

Ricardo J. Sánchez



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, julio de 2009

Este documento fue preparado por Georgina Cipoletta Tomassian, Consultora y Ricardo J. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos, ambos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El documento se enmarca en el seno de una investigación que la CEPAL está desarrollando sobre el impacto fiscal de las concesiones viales en varios países de América Latina, que es coordinado por Patricio Rozas, Oficial de Asuntos Económicos de la misma división.

Los autores agradecen a Diego Pedreira y Carlos Leguizamón por su generosa colaboración, como así también a Patricio Rozas B. por las sugerencias aportadas. Del mismo modo desean expresar su reconocimiento a quienes fueron consultados para el desarrollo de este estudio: Héctor Neme, Fabián Schwartz y Roberto Parma.

El presente documento fue elaborado durante el periodo que va desde octubre de 2007 a julio de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9017      ISSN versión electrónica 1680-9025

ISBN: 978-92-1-323306-1

LC/L.3056-P

N° de venta: S.09.II.G.7

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El sistema de concesiones de infraestructura vial: características generales</b> .....	9
A. Reformulación de la política de desarrollo de la infraestructura vial y sistema de concesiones .....	10
B. La crisis de 2001 y su impacto en el sistema de concesiones ....	15
C. Consolidación del sistema de financiamiento de infraestructura de transporte .....	16
D. El nuevo sistema de concesiones .....	19
<b>II. Diferencias, similitudes, fortalezas y debilidades de los modelos de concesiones aplicados</b> .....	23
<b>III. Impacto fiscal y exposición al riesgo por parte del Estado: pasivos contingentes y otros desembolsos de recursos fiscales</b> ...	29
A. Subsidios y compensaciones otorgadas por el Estado .....	29
B. Exposición al riesgo y garantías adicionales .....	46
<b>IV. Externalidades ambientales de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana</b> .....	51
<b>V. Problemas, desafíos y perspectivas</b> .....	55
A. Problemas institucionales .....	55
B. Problemas normativos.....	57
C. Problemas económicos .....	57
D. Problemas en la ampliación de la capacidad .....	58

<b>VI. Conclusiones</b> .....	63
<b>Glosario de Siglas</b> .....	67
<b>Bibliografía</b> .....	69
<b>Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados</b> .....	71

### Índice de cuadros

CUADRO 1	CORREDORES VIALES CONCESIONADOS EN 2003, RASGOS GENERALES.....	21
CUADRO 2	MODIFICACIONES PORCENTUALES DE VALORES DE CANON Y SUBVENCIÓN INTRODUCIDAS EL 1 DE JUNIO DE 2005.....	24
CUADRO 3	PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL NUEVO ESQUEMA DE CONCESIONES Y EL ANTERIOR.....	27
CUADRO 4	INGRESO TOTAL DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS POR PERÍODO DE CONCESIÓN.....	32
CUADRO 5	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE EMPRESAS, - NOV. 1990/OCT. 2003- (EN MILES DE PESOS Y PORCENTAJES).....	34
CUADRO 6	PORCENTAJES ORIGINALES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, 2003.....	37
CUADRO 7	INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	37
CUADRO 8	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS POR PEAJE PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	38
CUADRO 9	INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO PREVISTOS SEGÚN CONTRATOS ORIGINALES.....	38
CUADRO 10	INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS POR PEAJE.....	39
CUADRO 11	DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS REALES EFECTIVAMENTE RECAUDADOS Y LOS PREVISTOS.....	39
CUADRO 12	PORCENTAJES DE CÁNONES Y SUBSIDIOS, OCTUBRE 2007.....	40
CUADRO 13	INGRESOS POR CANON Y EGRESOS POR SUBSIDIO EFECTIVAMENTE PERCIBIDOS Y PAGADOS.....	41
CUADRO 14	DIFERENCIAS PORCENTUALES RESPECTO A LO ESTIMADO EN LOS CONTRATOS ORIGINALES.....	41
CUADRO 15	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS, - NOV 2003/OCT. 2007 -.....	43
CUADRO 16	IMPACTO FISCAL DEL ESQUEMA VIAL, - NOV. 2003/ OCT. 2007 -.....	43
CUADRO 17	DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DEL SIT.....	45
CUADRO 18	TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE SUBSIDIOS E INVERSIONES DEL SIT.....	46
CUADRO 19	MONTO DE INVERSIONES EN OBRAS.....	46
CUADRO 20	AMPLIACIONES DE CAPACIDAD, TERMINADAS O EN EJECUCIÓN.....	59

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CONFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SIT.....	17
GRÁFICO 2	INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS- COMPOSICIÓN.....	32
GRÁFICO 3	INGRESOS DE LOS CONCESIONARIOS.....	33
GRÁFICO 4	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS PARA TODO EL PERIODO CONCESIONADO.....	34
GRAFICO 5	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS COMPENSACIONES OTORGADAS POR EL ESTADO.....	35
GRAFICO 6	CONTRIBUCIÓN EN LA RECAUDACIÓN POR PEAJE.....	35
GRÁFICO 7	BALANCE DEL ESTADO EN EL REGIMEN VIAL.....	42

## Resumen

---

En este documento se analizan las reformas en el sistema de concesiones viales interurbanas implementadas en Argentina a partir de 1990, año en el que se otorgó en concesión al sector privado parte significativa de las rutas nacionales. Uno de los aspectos más destacados del documento es el análisis del nuevo escenario que se generó luego de la re-licitación de contratos de los corredores viales nacionales que habían vencido en octubre de 2003.

El estudio tiene por objetivo contribuir al análisis de las experiencias regionales en materia de concesiones viales interurbanas, examinándose los rasgos más sobresalientes del sistema aplicado en Argentina. El estudio hace hincapié en los aspectos normativos, regulatorios, socio-económicos y financieros que han venido contextualizando el desempeño de las concesiones. Asimismo realiza un análisis crítico de las fortalezas y debilidades del mecanismo aplicado, así como de los problemas, desafíos y perspectivas que se advierten en la experiencia argentina.

Los principales logros del esquema vial implementado durante la década de los 90 fueron el incremento de la seguridad en las carreteras, la ejecución de obras de infraestructura en mejoras y mantenimiento, y el mayor nivel de confort brindado a los usuarios. Entre los aspectos negativos se destaca la gran debilidad institucional y jurídica que caracterizó a este régimen. Específicamente, la falta de transparencia en las adjudicaciones y la permeabilidad a las presiones empresariales, además de la discrecionalidad política y la utilización sistemática y arbitraria del Decreto, en su calidad de instrumento legal, son un fiel reflejo de las continuas desprolijidades, marchas y contramarchas a las que se vio sometida la aplicación de este mecanismo de asociación público privada en la industria vial.

Las graves dificultades económicas y la recesión ocurrida a principios del siglo XXI profundizaron los problemas que la aplicación de este mecanismo le venía ocasionando al Estado Nacional. La gran cantidad de subsidios y compensaciones indemnizatorias, otorgadas a las empresas concesionarias con el fin de mantener inalterada su ecuación económica-financiera y la suspensión del cobro de cánones desde 1991, trajeron aparejados costos sociales y fiscales de gran importancia.

Debido al resultado poco satisfactorio de las concesiones implementadas durante los años noventa, en 2003 se intentó un cambio radical en la negociación de los nuevos contratos viales. Una de las principales diferencias del nuevo régimen de concesiones respecto al anterior, y su aparente mayor virtud, fue la implementación del sistema de “Caja Única”. Por su intermedio, los ingresos de la recaudación por cobro de peaje se depositarían diariamente en la cuenta de un fideicomiso administrado por el Estado. De este modo, el Estado podía obtener un resultado fiscal positivo mediante la suspensión de egresos por concepto de subsidios y compensaciones, y la incorporación de ingresos generados por su participación porcentual en la recaudación por peaje (canon).

En síntesis, la implementación de este segundo régimen de concesiones viales no ha cumplido, hasta ahora, con las expectativas que en éste se habían depositado. En lo medular, la dilución de la responsabilidad en la ejecución de las obras y la falta de seguridad institucional han desalentado el financiamiento de inversiones, lo que deriva en el progresivo deterioro de las carreteras y desprestigia esta modalidad de participación privada en la opinión de los usuarios.

La experiencia recogida hasta aquí plantea el desafío de establecer un sistema institucional que satisfaga las necesidades de la sociedad y la economía, proporcionando una política dinámica y unificada, una mayor independencia y capacidad técnica, y una menor oportunidad para el clientelismo y la corrupción.

## Introducción

---

El presente trabajo tiene por objeto analizar las características más destacables del sistema de concesiones de los corredores viales nacionales, especialmente aquellos aspectos fiscales, regulatorios e institucionales que han influido en el desempeño de las empresas concesionarias y del sistema en su conjunto. El estudio comprende un acercamiento a la situación vial previa a la década de los años noventa; luego analiza el régimen de concesiones viales implementado a partir de noviembre de 1990 y, finalmente, analiza la reciente evolución del programa de concesiones viales instaurado en octubre de 2003.

El trabajo constituye un análisis del modelo contractual de las concesiones de carreteras interurbanas en Argentina, poniendo hincapié en las medidas que han ocasionado un significativo impacto fiscal. En ese sentido, cabe destacar que los dos regímenes de concesiones viales han originado diversos tipos de erogaciones (tanto directamente, que están explícitas en los contratos y bases licitatorias, como circunstanciales, en función de la política económica), cuya incidencia fiscal se relaciona con las características intrínsecas de tales erogaciones y con su origen.

El trabajo abarca diversos tópicos distribuidos en seis secciones. La sección I presenta un resumen cronológico del desarrollo del esquema vial concesionado, en el que se estudia su marco legal e institucional, y se resaltan las principales normas que conforman su estructura legal y jurídica. Esta sección desarrolla las características generales del sistema, la reformulación de la política de infraestructura vial, el impacto de la crisis de 2001 en el sistema y las principales características del régimen de concesiones implementado en octubre de 2003.

En la sección II se realiza un análisis comparativo de los sistemas de concesiones que rigieron entre 1990 y 2003, y entre 2003 y 2008, destacándose las principales fortalezas y debilidades de cada uno.

En la sección III se estudia el impacto fiscal y la exposición al riesgo por parte del Estado, poniendo especial atención a los subsidios y compensaciones, los pasivos contingentes y otros desembolsos de recursos fiscales que influyen en el equilibrio presupuestario del Estado Nacional. Asimismo, se analizan las inversiones realizadas por el gobierno y por las empresas concesionarias, mostrando el grado de cumplimiento de las mismas y el papel de los fondos fiduciarios en la formación de nuevo capital.

En la sección IV se esboza el marco teórico del tratamiento ambiental de los proyectos de concesiones de infraestructura vial interurbana y de sus externalidades, conforme a la legislación vigente. Además, se comenta el procedimiento que siguen los organismos de gobierno y los concesionarios viales al momento de realizar las nuevas inversiones en la red vial.

En la sección V se examinan los principales problemas que presenta el modelo de concesiones viales interurbanas en Argentina, destacándose importantes debilidades de carácter institucional, normativo, administrativo, político, jurídico y económico. Asimismo se detallan los desafíos y perspectivas que se imponen en el desarrollo de la infraestructura vial interurbana en Argentina.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y los comentarios finales, destacándose los conceptos más relevantes del trabajo.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5\\_1861](https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_1861)

