
recursos naturales e infraestructura

El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviaria y portuaria, concesionada al sector privado

Ricardo J. Sánchez



NACIONES UNIDAS



**División de Recursos Naturales e
Infraestructura**

Unidad de Transporte

Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento fue preparado por Ricardo J. Sánchez (rsanchez@eclac.cl), Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Transporte, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Emilce Duesi y Georgina Cipoletta T. El autor agradece a Jorge Kogan por su generosa colaboración, y a Alejandra Salvá por la gran tarea que hicieron en la revisión del material. Así también desea expresar su reconocimiento a las siguientes personas que fueron consultadas para este trabajo: José Barbero (World Bank), Alberto Bull (CEPAL), Alejandro García Cadena (Colombia), Gastón Cosetini (Argentina), Moacyr S. Duarte (Brasil), Angel Gonzalez Rul (México), Juan Gonzalo Jaramillo Restrepo (Colombia), Oscar Medina Mora (Colombia), Judit Melamud (Argentina), Luis Edgar Michaels Rodríguez (Colombia), Manuel Moreno (México), Héctor Neme (Argentina), Jaime Fernando Ortiz Diaz (Colombia), Lucía Ortega González (México), Francisco Pastrana (México), Eric Petri (Chile), Martín Sgut (Argentina).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322287-4

LC/L.2010-P

N° de venta: S.03.II.G 172

Copyright © Naciones Unidas, noviembre 2003. 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

Resumen	7
Introducción	9
1. Carreteras	11
1.1 Argentina	14
1.2 Brasil	19
1.3 Chile	21
1.4 Colombia	24
1.5 México	27
1.6 Una aproximación a los subsidios cruzados viales	30
2. Ferrocarriles	39
2.1 Argentina	39
2.2 Brasil	42
2.3 Chile	44
2.4 Colombia	48
2.5 México	50
3 Puertos	53
3.1 Argentina	53
3.2 Chile	57
3.3 Colombia	60
3.4 México	63
Bibliografía	71
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	75

Índice de cuadros

Cuadro 1	Argentina: Corredores viales, recaudación por peaje año 2002	18
Cuadro 2	Colombia: Asignación de riesgos en proyectos de concesiones viales	27
Cuadro 3	México: Principales características de las autopistas de cuota en operación	30
Cuadro 4	Argentina: Relaciones entre categorías de peaje	32
Cuadro 5	Brasil: Relaciones entre categorías de peaje	33
Cuadro 6	Chile: Relaciones entre categorías de peaje	34
Cuadro 7	México: Relaciones entre categorías de peaje	35
Cuadro 8	Tres países: Comparaciones entre categorías de peaje	37
Cuadro 9	Argentina: Compromiso de cánones e inversiones de las concesiones de ferrocarriles de carga	41
Cuadro 10	Argentina: Deudas de concesionarios de ferrocarriles de carga	41
Cuadro 11	Brasil: Características de las concesiones ferroviarias	43
Cuadro 12	Chile: Compensación del Estado a la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE)	47
Cuadro 13	México: Concesiones ferroviarias	51
Cuadro 14	Puerto de Buenos Aires: Tarifas reguladas	55
Cuadro 15	Puerto de Buenos Aires: Pagos de los concesionarios al Estado Nacional, por terminal	55
Cuadro 16	Puerto de Buenos Aires: Costos portuarios al armador y tiempos operativos	56
Cuadro 17	Chile: Concesiones portuarias	59
Cuadro 18	Chile: Reglamento licitaciones, canon a privados	59
Cuadro 19	Chile: Tarifas de infraestructura, puertos concesionados y no concesionados	59
Cuadro 20	Colombia: Cálculo de contraprestaciones por uso de zonas de uso público, línea de playa	62
Cuadro 21	Colombia: Cálculo de coeficientes para las contraprestaciones por el método de la productividad	62
Cuadro 22	Colombia: Recaudación por contraprestaciones portuarias, 1993-1999	63
Cuadro 23	México: Fórmulas para el cálculo de los cargos por uso de infraestructura	66
Cuadro 24	México: Pagos por contraprestaciones de las Administraciones Portuarias Integrales (APIs) al Gobierno Federal, 2000-2002	68
Cuadro 25	México: Evolución de la infraestructura y las cargas	68
Cuadro 26	México: Evolución de los tiempos operativos	69
Cuadro 27	México: Indicadores post-reforma	69

Índice de recuadros

Recuadro 1	Definición de costo marginal social y equilibrio	12
------------	--	----

Índice de figuras

Figura 1	Divergencia entre costos totales y precios en carreteras	13
----------	--	----

Resumen

Entre los grandes cambios ocurridos en las economías de la región en los últimos años, se produjo un proceso de transferencia de las infraestructuras de transporte más importantes de los países a las empresas comerciales, sean o no de propiedad de particulares. Esto involucró a aeropuertos, vías navegables, puertos, puentes, carreteras, ferrocarriles, entre otros, y se pasó del financiamiento público a otras formas nuevas, mixtas.

Las modalidades de transferencia han sido variadas, así como también la estructuración de los procesos de licitación, adjudicación y operación, y la puesta en marcha de los organismos de control y regulación ha tenido múltiples formas y resultados.

En el presente trabajo se abordan los casos de las carreteras, los ferrocarriles y puertos en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México– a fin de mostrar la rica y controvertida experiencia adquirida en la materia, con énfasis en las concesiones.

Se informa sobre los distintos mecanismos utilizados para las contraprestaciones por el uso de la infraestructura, que van desde los precios libres hasta los estrictamente fijados en las licitaciones, pasando por precios tope y otros. También los mecanismos de actualización de precios varían de caso en caso.

Respecto a los pagos por contraprestación, existe una gran variedad de criterios, incluyendo el de “quien usa, paga”, garantías diversas, cánones abonados a los Estados concedentes y el de subsidios, en grados diversos. Estos pueden ser explícitos, implícitos, cruzados por regiones o por categorías de usuarios y tener diferentes formas de financiamiento y administración de riesgos.

La percepción generalizada de la experiencia reformadora es de una gran riqueza, con resultados diversos. En algunos casos, los éxitos son destacables, pero se registran fracasos y, en muchas situaciones persisten dudas sobre la eficiencia de los mecanismos de precios. Es preocupante la gran cantidad de renegociaciones que se ha producido en las concesiones, ya sea por debilidades de orden institucional, problemas por conductas de oportunismo o por la falta de adaptación y flexibilidad frente a las oscilantes condiciones micro y macroeconómicas de los países, así como por las características del aprendizaje práctico que lleva implícita la mayoría de las reformas.

Introducción

En los últimos años, en muchos países de América Latina se produjo un proceso de transferencia a empresas comerciales, sean o no de propiedad de particulares, de las infraestructuras de transporte más importantes de los países. La variedad de tipos de infraestructura transferida es muy grande, involucrando a aeropuertos, vías navegables, puertos, puentes, carreteras, ferrocarriles, etc., y la modalidad de transferencia más común ha sido la concesión. En general, una operación de este tipo cuenta con un concesionario de los derechos, un Estado concedente, los que se relacionan entre sí a través de distintas formas de contrato, y suele estar asociado un organismo de control y fiscalización de estos contratos y/o de regulación cuando los derechos transferidos involucran a prestaciones de utilidad pública o que cuentan con un operador dominante o monopólico.

Como se dijo, las infraestructuras dadas en concesión han sido variadas, y las formas de transferencia también, cambiando de país en país e incluso dentro del mismo país, adoptando diferentes modalidades en el tiempo o entre jurisdicciones sub-nacionales. En cada caso se han establecido contraprestaciones por la transferencia de derechos, diferentes por tipo de infraestructura, cada país y cada caso en particular. Cada carretera concesionada, por ejemplo, implica un contrato específico entre el Estado concedente y la entidad concesionaria, con pagos al Estado como cánones por el uso o subsidios al concesionario cuando ciertas características de la operación así lo recomendaran. En consecuencia, el objeto de estudio del presente trabajo cuenta con un panorama de cientos de casos distintos, involucrados en la descripción general de los pagos por el uso de infraestructuras de transporte concesionadas.

Para los fines prácticos se adoptaron tres infraestructuras típicas (ferroviaria, vial y portuaria) en un grupo representativo de países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México). Dentro de cada uno de los pares infraestructura/país entre todos los posibles, el trabajo se concentra en aquellas partes que sean más representativas del conjunto.

Así también, cabe destacar que existen diferencias de enfoque, tanto en el nivel teórico como en los aspectos prácticos, cuando los servicios involucrados en la infraestructura analizada son de pasajeros o de cargas, y cuando los precios de los servicios son regulados o libres. Por simplificación, en todos los casos se adopta la perspectiva de las cargas que, en líneas generales es regulado cuando la infraestructura utilizada es la vial y de precios libres o tope cuando se trata de puertos o de ferrocarriles cargueros.

El objetivo del trabajo es presentar los distintos mecanismos de pago por el uso de una infraestructura de transporte, entre el sector público y el sector privado, cuando media una transferencia de derechos entre ambas partes. En consecuencia, se describen los distintos casos verificados en los cinco países antes mencionados, de pagos (de distinto signo) entre los privados y el sector público. Se tomaron las infraestructuras concesionadas, funcionando las concesiones como un esquema de transferencia temporaria de derechos de propiedad en los que a la finalización de la relación jurídica establecida se espera que los bienes reviertan al Estado. Es decir, que el Estado por lo general no abandona la propiedad del bien, sino que transfiere el derecho de su uso a una empresa, la que puede ser propiedad de particulares o del mismo Estado (bajo formas organizativas del derecho comercial), aunque este último caso ha sido el menos difundido.

El trabajo está organizado en tres capítulos en los que se tratan las concesiones de carreteras, ferrocarriles y puertos respectivamente. Dentro de cada capítulo por su parte, se presentan las reformas estructurales desarrolladas en cada país y también la forma en que se establecen los pagos o subsidios propios de cada concesión.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2810

