

# **La regulación de las empresas privatizadas en tiempos de intervencionismo estatal: la en los cambios.**

Serafinoff Valeria.

Cita:

Serafinoff Valeria (2010). *La regulación de las empresas privatizadas en tiempos de intervencionismo estatal: la en los cambios*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/329>

## VERSIÓN PRELIMINAR

“La regulación de las empresas privatizadas en tiempos de intervencionismo estatal: la continuidad en los cambios”

Valeria Serafinoff  
CEDES- CONICET  
[vserafinoff@cedes.org](mailto:vserafinoff@cedes.org)

**Área Temática:** Estado, Administración y Políticas Públicas

**Subárea Temática:** Elaboración y formulación de políticas públicas

**"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."**

# La regulación de las empresas privatizadas en tiempos de intervencionismo estatal: la continuidad en los cambios

Valeria Serafinoff\*

## Abstract

El trabajo analiza los cambios producidos, a partir de 2002, en la prestación y regulación de servicios públicos privatizados en la Argentina, con la finalidad de identificar cambios y continuidades en las estrategias de intervención estatal. La pregunta que guía el trabajo intenta desentrañar la forma en que los cambios en las instituciones (transformaciones de poder *de jure*) generan cambios compensatorios en la distribución de los poderes *de facto*, que terminan creando importantes continuidades en los patrones de vinculación entre los actores y en la distribución de los beneficios. La hipótesis que motiva el trabajo plantea que los cambios en los modelos de prestación y regulación se encuentran más asociados con la necesidad de dar señales de ruptura con modelos anteriores de gestión, que con la revisión de las necesidades sectoriales y alternativas de mejora. Para su contrastación, se trabajará en el análisis de los sectores en los que hubo cambios institucionales más significativos

## 1. Introducción

La crisis político-económica de finales de diciembre de 2001 marcó un nuevo hito en la historia de la Argentina. La masiva movilización popular, la renuncia anticipada del gobierno y los problemas para garantizar la sucesión presidencial fueron emergentes de un proceso más amplio en el que se multiplicaron las críticas a las políticas neoliberales implementadas en la década anterior. El Estado, entonces, ya no parecía ser la causa del problema sino la raíz de su solución.

Doce años después de una de las más profundas reformas socio-económicas que se produjeron en el país, los principios que guiaron dicha transformación estaban siendo cuestionados. Aún con las particularidades del caso argentino, los interrogantes se extendieron a lo largo de toda la región y con ellos emergió una nueva orientación sobre el rol del Estado como garante, regulador y promotor del desarrollo. A partir de estos cuestionamientos se iniciaba una etapa en la que, al menos discursivamente, existió un acuerdo sobre la necesidad de revertir las políticas implementadas.

Durante la década del '90, la política de privatización de bienes y servicios públicos fue una de las más extendidas en la región y, probablemente, la insignia de las reformas estructurales que promovía el Consenso de Washington. Por ello, no resulta llamativo que también sea uno de los procesos más criticados. En respuesta a los cambios en las orientaciones políticas se adoptaron, en algunos sectores, distintos modelos para la prestación de un bien o servicio público y su regulación. Así, se renegociaron contratos, se produjeron restatizaciones, se crearon nuevas empresas, o bien, nuevos modelos de gestión público-privada. De forma que estudiar los cambios y transformaciones que se produjeron en la prestación de dichos servicios, así como los instrumentos definidos para su regulación, resulta un buen punto de partida para analizar las transformaciones en el rol del Estado y su relación con la sociedad.

---

\* Investigadora del CEDES- Centro de Estudios de Estado y Sociedad y Becaria Postdoctoral del CONICET (Argentina)

El trabajo se propone analizar los cambios producidos, a partir de 2002, en la prestación y regulación de servicios públicos privatizados en la Argentina, con la finalidad de identificar cambios y continuidades en las estrategias de intervención estatal. La pregunta que guía el trabajo intenta desentrañar la forma en que los cambios en las instituciones políticas (transformaciones de poder *de jure*) generan cambios compensatorios en la distribución de los poderes *de facto* que terminan creando importantes continuidades en los patrones de vinculación entre los actores y en la distribución de los beneficios. La hipótesis que motiva el trabajo plantea que los cambios en los modelos de prestación y regulación se encuentran más asociados con la necesidad de dar señales de ruptura con modelos anteriores de gestión, que con la revisión profunda de las necesidades sectoriales y alternativas viables de mejora. Por ello, para su contrastación, se trabajará en el análisis de los sectores en los que hubo cambios institucionales más significativos, por ejemplo, a través de la formulación de un nuevo marco regulatorio (v.g. corredores viales), aunque también se considerarán otras experiencias como las de revocación de contratos (v.g. correo, agua y saneamiento).

En la primera parte del trabajo se expondrán algunas dimensiones que hacen al contexto en el que se tomaron las decisiones respecto a la política regulatoria post- devaluación. Así, se trabajará sobre los cambios en la orientación del Estado y respecto a las condiciones económicas. Posteriormente, se presentarán las decisiones que, en principio, revirtieron más radicalmente las políticas sobre la regulación en la prestación de bienes y servicios públicos para, finalmente, a partir del análisis empírico definir algunas variables fundamentales para la realización de un estudio comparativo de los cambios en las políticas implementadas en la prestación de dichos bienes y servicios.

## **2. El fin de la convertibilidad y el impacto sobre el acuerdo con las empresas privatizadas**

En diciembre de 2001 se expusieron, sin posibilidad alguna de pasar inadvertidos, los efectos negativos de las políticas gestadas hacia mediados de los '70 y radicalmente aplicadas durante la década del '90. Esos convulsionados días marcaron un nuevo hito en la historia política y social del país, signados por la masiva movilización de la ciudadanía, la renuncia del presidente y todo el gabinete, los problemas para garantizar la sucesión y reestablecer el funcionamiento de las instituciones, acompañados por un fuerte cuestionamiento a las instituciones y los liderazgos.

Tras la sucesión de cinco presidentes constitucionales en poco más de una semana y producida la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa con los acreedores privados, fue designado como presidente provisional Eduardo Duhalde. El nuevo gobierno, con el acuerdo de la mayoría legislativa, promulgó la Ley 25.561 de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario"<sup>1</sup>. Tal como señalan

---

<sup>1</sup> Esta ley introdujo transformaciones esenciales a las reglas de juego imperantes y planteó, entre otras cuestiones, el abandono del régimen de la Convertibilidad y la consiguiente depreciación del peso. Asimismo, quedaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares u otras divisas, así como las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas fueron establecidos en pesos a la relación de un peso/ un dólar estadounidense. Esta medida fue reforzada por la modificación del Artículo 10 de la Ley de Convertibilidad, derogándose "[...] con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios". Tal derogación se aplicaría inclusive "...a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula

López y Forcinito (2005: 42) “esto último reviste suma trascendencia, por cuanto viabilizaría la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad, derivaron en la generación e internalización de rentas extraordinarias por parte de las firmas privadas que se hicieron cargo de la prestación de los servicios públicos”. De la reformulación de la ley de Convertibilidad se desprende que todas las indexaciones tarifarias aplicadas durante la vigencia de la Convertibilidad fueron ilegales –y ajurídicas– y que, como tales, deberían ser compensadas a los usuarios y consumidores afectados por las mismas.

Asimismo, la ley de Emergencia autorizaba al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos de las empresas privatizadas estableciendo que debían considerarse los siguientes criterios:

- el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos;
- la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente;
- el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios;
- la seguridad de los sistemas comprendidos; y
- la rentabilidad de las empresas.

Por otra parte, se impedía a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos la posibilidad de suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones<sup>2</sup>. A pesar de la amplitud de criterios que parecían pautar la renegociación de los contratos, los plazos estipulados y los primeros pasos dados en la materia, existieron indicios de que la revisión de los contratos quedaría prácticamente acotada a la evolución de las tarifas durante la emergencia y, a lo sumo, se incorporarían condiciones mínimas de calidad para la prestación de los servicios.

Las renegociaciones fueron encomendadas al Ministro de Economía<sup>3</sup>, quien contaría con la asistencia y asesoramiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos<sup>4</sup>. La Comisión fue presidida por el mismo ministro (o quien este designe) y se integró, entre otros especialistas, por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas y se invitó a participar al Defensor del Pueblo a que designe un representante en la comisión. Sin embargo, nada se decía del rol de los entes reguladores en la

---

legal, reglamentaria, contractual o convencional —inclusive convenios colectivos de trabajo— de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar.”

<sup>2</sup> No obstante la Resolución ME N° 308/2002 firmada en agosto reconoce la posibilidad de que se suspendan las sanciones a las firmas prestatarias que, aduciendo problemas derivados de la emergencia económica, incumplieran en los niveles de calidad exigidos (ver caso Aguas Argentinas).

<sup>3</sup> Se asignaron atribuciones para revisar los contratos de: a) la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales; b) el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica; c) la provisión de transporte y distribución de gas; d) el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica (fija); e) el transporte público automotor y ferroviario de pasajeros (trenes y subterráneo); f) el sistema nacional de aeropuertos; g) el servicio portuario; h) el servicio postal; i) el servicio ferroviario de cargas, g) concesiones viales y i) las vías fluviales por peaje.

<sup>4</sup> La que a partir de 2003 sería reemplazada por la Unidad de Renegociaciones y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) para el asesoramiento en el proceso de renegociación de los contratos de Obras y Servicios Públicos (Decr. 311/03). Esta Unidad, a diferencia de la Comisión, tendría una presidencia compartida por dos carteras -el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de reciente creación, y el Ministerio de Economía y Producción.

nueva renegociación<sup>5</sup>. Inicialmente, el proceso de renegociación de todos los contratos se estipuló en un plazo de 180 días, pero frente a la demora en la iniciación efectiva del proceso, en el mes de septiembre se sancionó el Decreto 1.839/02, por el cual se dispuso la extensión por 120 días hábiles más. Posteriormente, se necesitó de una nueva prórroga sancionada en enero de 2003 (Res. ME N° 62/03), por la cual se extendió por otros 60 días el plazo para que el Ministerio de Economía eleve al Poder Ejecutivo Nacional las propuestas de renegociación contractual. En Octubre de 2003, la Ley 25.790, extendió el plazo de renegociación hasta 31 de diciembre de 2004, pero una nueva prórroga se estableció en noviembre de 2004, a través de la Ley 25.972, cuando se fijó, el 31 de diciembre de 2005, como plazo final para la realización de la renegociación. Sin embargo, en varios sectores aún continúan las renegociaciones.

Se remarcaba entonces la relevancia de focalizar la atención en los planes de inversión, su ejecución y el grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Los acuerdos alcanzados con los concesionarios debían suscribirse por el Ministerio de Economía, *ad referendum* del Poder Ejecutivo y ser enviados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia<sup>6</sup>, aunque los dictámenes de esta última no tendrían carácter vinculante<sup>7</sup>.

La presión y las amenazas de las empresas privatizadas no tardaron en hacerse sentir. El principal reclamo fue el de seguridad jurídica con la consecuente intención de que se mantengan las condiciones normativas y operativas de privilegio. En el crítico contexto que estaba viviendo el país, las presiones de las empresas prestadoras de servicios públicos<sup>8</sup>, los gobiernos extranjeros (cuyos empresarios tenían inversiones en las empresas argentinas de servicio público) y los organismos internacionales fueron insostenibles, mientras que los rumores de incrementos tarifarios se hicieron cada vez más persistentes<sup>9</sup>.

### **3. Cambios en la orientación sobre el rol del Estado**

La crítica situación existente a comienzos de 2000 generó fuertes cuestionamientos a las políticas implementadas en la década del '90 y los principios del Consenso de Washington (Heymann, 2006). Internacionalmente, también se pusieron en cuestionamiento tales políticas al ritmo de las crisis financieras y las movilizaciones sociales y políticas (Weyland, 2004; Panizza, 2005; Levitsky y Roberts, *en prensa*). En Argentina, el país que hacia mediados de

---

<sup>5</sup> La Comisión fue creada y conformada a través de los decretos 293/2002 y 370/2002. A través de los mismos se designó como Vicepresidente al Secretario Legal y Administrativo (del Min. de Economía e Infraestructura), además formarían parte de la Comisión los integrantes del Gabinete de Asesores del Área Servicios Públicos (del Min. de Economía e Infraestructura) y a los principales funcionarios políticos de las áreas involucradas: Subsecretario de Energía; Subsecretario de Transporte; Secretario de Comunicaciones; Secretario de Obras Públicas y Secretario de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

<sup>6</sup> Esta Comisión, creada por la ley de Emergencia (25.561), se estableció como la responsable de controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Dicha Comisión se integró por seis senadores y seis diputados. La designación del Presidente de dicha Comisión es a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

<sup>7</sup> Ver Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos (Res. ME N° 20/02).

<sup>8</sup> Las amenazas de declararse en default, abandonar la prestación de los servicios, retirarse del país, despedir masivamente personal y presentarse en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) fueron moneda corriente.

<sup>9</sup> Durante el gobierno de Duhalde se hicieron varios intentos por incrementar las tarifas a través de decretos, frenados a través de fallos judiciales ya que no condecían con el estipulado por la Ley de Emergencia. Sin embargo, el decreto 120/03 habilitaría los incrementos tarifarios por fuera de lo estipulado en la Comisión Renegociadora.

los '90 aparecía como ejemplo por la implementación de políticas de reforma estructural comenzaron a cuestionarse no sólo las políticas implementadas en la década anterior, sino también a los organismos que las promovieron (v.g. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial)<sup>10</sup>. Por ello, el discurso desafiante ante estas instituciones y la política neoliberal que planteaba una reducción del aparato estatal era bien recibida por la ciudadanía, principalmente, por los sectores populares, industriales y exportadores.

Las políticas neoliberales implementadas en la década del '90 pudieron haber facilitado el cambio en la orientación política (por ejemplo, facilitado la movilización hacia la izquierda) ya que se exacerbaban las tensiones vinculadas con la pobreza e inequidad (Zelaznik, 2007; Levitsky y Roberts, *en prensa*). En tal sentido, Levitsky y Roberts (*en prensa*) destacan que en los países donde el neoliberalismo no logró establecerse (v.g. Venezuela) o donde se percibió que dichas políticas han fallado (v.g. Argentina y Bolivia), los costos de un cambio programático en la orientación estatal se ha visto reducido, en tanto, los beneficios que podrían obtenerse de su cuestionamiento resultaban altos, al menos, en términos potenciales.

Al momento de asumir Kirchner, el FMI comenzó a demandar algunas políticas específicas (libre flotación de la moneda, ajuste en la tarifa de los servicios públicos privatizados, reestructuración o privatización de la banca pública y un aumento del superávit fiscal) (Etchemendy y Garay, *en prensa*). Asimismo, varios gobiernos extranjeros (v.g. España, Francia) presionaron a los gobiernos que se sucedieron desde la renuncia de De la Rúa para que se ajusten las tarifas. Este tipo de acciones fueron críticamente percibidas por la población. Por lo que la posibilidad de, por ejemplo, mantener las tarifas congeladas frente a la fuerte presión externa se consideró como un aspecto positivo de reivindicación de la autonomía nacional. En resumen, los organismos internacionales comenzarían a tener una menor capacidad de incidencia en la definición de las políticas públicas<sup>11</sup>.

La virulencia de la crisis de 2001, todavía muy cercana en el imaginario popular, generaba ciertas ventajas para los discursos de fortalecimiento del Estado, orientados a una mayor presencia del mismo y la regulación del mercado. Nuevamente, los poderes del Ejecutivo excedieron los formalmente adscriptos por la Constitución y, conjuntamente con los elementos anteriormente señalados, actuaron facilitando el proceso de definición del problema. De esta forma, no hubo un enfrentamiento directo entre las distintas agencias del Estado. La situación extrema a la que se había llegado, se planteaba como no dejando margen para la existencia de diversas alternativas de resolución.

A partir de la asunción como Ministro de Economía de Roberto Lavagna, a mediados de 2002, se fortalecieron los controles y la intervención estatal. Entretanto, la política macroeconómica, de signo neokeyniano, se sustentó en una política monetaria expansiva y bajas tasas de interés, la creación de tasas de exportación -en un contexto donde, como se señaló anteriormente, aumentan los precios internacionales de las *commodities*- y los subsidios a sectores como el de transporte y energía (Damill, Frenkel, Maurizio, 2006; Heymann, 2006; Etchemendy y Garay, *en prensa*).

---

<sup>10</sup> Para Heymann (2006) "El quiebre de la convertibilidad generaba agudos problemas inmediatos, que ponían en cuestión a aspectos básicos de la organización económica, y al funcionamiento de la actividad y de las transacciones en sus términos más elementales. El sistema monetario vigente por más de diez años había dejado de operar, sin que hubiera un régimen explícito de recambio". Sin embargo, hacia comienzos de 2003 ya se había logrado cierto consenso respecto de la orientación de la política macroeconómica y el rol del estado en la promoción de la inversión y el consumo.

<sup>11</sup> Esta tendencia se vio profundizada con la cancelación de bonos de deuda del FMI hacia fines de 2003.

En una revisión de los discursos del presidente asumido en 2003 es posible observar la fuerza de la retórica anti-neoliberal y su oposición a las privatizaciones, ambas cuestiones sustentadas en un diagnóstico que sostenía que los empresarios proveedores de estos servicios habían tenido ganancias extraordinarias por la ausencia estatal en materia de controles y regulaciones<sup>12</sup>.

Asimismo, en la prensa de ese período pueden encontrarse expresiones realizadas por el entonces presidente Néstor Kirchner en las cuales sentenciaba:

"que no nos corran más con el caos [en relación con las empresas públicas privatizadas y los cortes de energía eléctrica y agua] cuando se prestan servicios públicos hay que prestarlos bien, hay que invertir, cumplir con los contratos y tener mecanismos que garanticen la calidad del servicio" (La Nación, 1 de noviembre de 2003).

"Nos asustan con el caos y después nos viven quebrando. Después se la llevan toda. Basta, que no nos corran más con el caos. Hay que respetar los derechos que nos corresponden, y los primeros somos los argentinos" (La Nación, 1 de noviembre de 2003).

En otras declaraciones Kirchner apelaba a la ciudadanía

"Que lo sepan todos los argentinos, porque para que no seamos más extorsionados, para que los argentinos no seamos más dañados, es bueno que tengamos buena memoria, solidaridad y que actuemos en forma conjunta y solidaria [...] todos los argentinos tenemos que tener en cuenta que lo que están queriendo hacer algunos prestatarios de los servicios eléctricos es cubrir con la discusión de tarifas las inversiones que no hacen desde 1998" (La Nación, 22 de octubre de 2003).

Asimismo, el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, en relación con la presencia en Argentina de funcionarios franceses señalaba que:

"si el ministro de Economía francés viene a hablar de tarifas no será atendido" (La Nación, 27 de julio de 2003)

En tanto, el presidente argentino se negaba a recibir en un viaje a París a los empresarios de empresas que prestaban servicios públicos en el país. Asimismo, se discutían multas para las empresas privatizadas por no cumplir con los contratos (v.g. la multa de \$ 1.344.000 que el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios -ETOSS- estableció hacia octubre de 2003 a Aguas Argentinas). Ese mismo año, se había producido la rescisión del contrato del Correo Argentino al grupo Macri.

Sin embargo, más allá de lo planteado entre 2003 y 2004, como señalan Etchemendy y Garay (*en prensa*) la mayoría de las privatizaciones implementadas en la década del '90 no fueron revertidas y las reestatizaciones se realizaron sólo en casos en que había severos conflictos con las empresas responsables.

En tanto, para Murillo (2009), en términos de la regulación de servicios públicos privatizados, la crisis de 2002 generó fuertes incentivos para la redistribución a los consumidores. Para sustentar esta afirmación la autora se refiere a que: a) 1/3 de la población suspendió el pago de servicios públicos por problemas económicos<sup>13</sup>, b) el congelamiento de las tarifas y c) la inclusión de representantes de los consumidores y el Defensor del Pueblo en la renegociación de los contratos. Entretanto, la autora destaca que la credibilidad de los proveedores de servicios públicos había caído marcadamente, dado que el 97% de los encuestados

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, discurso en la apertura de la actividad legislativa en marzo de 2003.

<sup>13</sup> A partir de datos presentados por el Observatorio de Servicios Públicos en 2002.

demandaba una renegociación total de los contratos y un 81% consideraba que los prestadores privados había abusado de la falta de control estatal<sup>14</sup>.

En síntesis, hacia 2003 el contexto internacional y los organismos de crédito tuvieron una injerencia mucho más acotada debido a que la situación fiscal se estaba revirtiendo y existía un consenso en la ciudadanía, pero también entre los políticos y técnicos, respecto a los problemas que había generado la rigidez de la moneda y la desregulación, dos políticas promovidas por estas instituciones. Por otra parte, desde administración kirchnerista se enfatizaba la necesidad de promover la inversión pública, la propiedad estatal de algunas empresas y el rol de control de las agencias reguladoras. Esta posición, más estatista, fue la que finalmente logró imponerse al interior del Partido Justicialista, pero también era la que más aliados conseguía en las otras fuerzas políticas. El desencanto con las políticas neoliberales implementadas en los '90 garantizó el apoyo de sectores mayoritarios a quienes propusieran una nueva visión sobre el rol del Estado. El Estado había dejado de ser considerado la fuente del problema y resurgía cierto consenso respecto a que podía ser parte de la solución a los problemas de desarrollo.

#### **4. El margen de maniobra de los actores gubernamentales y la etapa del ciclo económico**

Damill, Frenkel y Maurizio (2007) caracterizan la recuperación económica post- crisis de 2001 a partir de tres períodos, dos de los cuales, caracterizan el período previo al diseño del nuevo modelo de regulación de las concesiones viales. El primer período se caracterizó por una expansión débil del producto externo sustentada en la depreciación real del intercambio económico, aunque el consumo y la inversión privada siguieron siendo bajos<sup>15</sup>. Sin embargo, en el segundo período comenzó a producirse un importante incremento de la demanda doméstica, junto con la normalización del comportamiento de las variables financieras (a partir del tercer trimestre de 2002). Estos indicadores ayudaron a crear un contexto de mayor estabilidad macroeconómica y recrear ciertos niveles de confianza por lo que se produjo una reactivación del sector privado. Es decir, hacia mediados de 2002 los indicadores más críticos de la política macroeconómica y financiera habían logrado ser revertidos.

El contexto internacional también era favorable debido a que el crecimiento de la economía mundial se aceleró en un contexto de baja inflación. Para Frenkel (2006) los cambios estaban fuertemente vinculados con la dirección inesperada que tomó el sistema financiero internacional. Así, gran parte de los países de mercado emergente, que se habían insertado en el sistema como receptores de flujos de capital que financiaban posiciones deficitarias en la cuenta corriente, pasaron a generar superávit de cuenta corriente -o a reducir significativamente los déficit previos- y acumular persistentemente reservas internacionales. Entre las variables externas que contribuyeron a consolidar la recomposición económica iniciada en 2002, deben destacarse el incremento de los precios internacionales de las *commodities* y la baja en las tasas de interés externas. En Argentina, después del default de la

---

<sup>14</sup> Encuesta realizada por el Observatorio de Servicios Públicos, OPSM, Enrique Zuleta Puceiro, Septiembre de 2003- citado en Murillo, 2009: 203

<sup>15</sup> Si bien se había iniciado una recuperación económica subsistían algunos problemas asociados al sector financiero. Entre tales problemas los autores destacan: a) depreciación real y nominal del peso; b) el retiro de los depósitos bancarios; c) la volatilidad de los capitales; d) la erosión de las reservas internacionales y d) el aumento de las tasas internas de interés.

deuda externa y de su reestructuración exitosa, el nuevo contexto internacional contribuyó a la rápida recuperación de la economía<sup>16</sup>.

Al asumir el gobierno Néstor Kirchner ya se habían tomado gran parte de las decisiones políticamente más costosas, en términos de la asignación de las cargas resultantes del colapso de 2001 y de la estabilización de las variables macroeconómicas (Novaro et.al, 2008; Etchemendy y Garay, *en prensa*). Por otro lado, se habían reducido los temores vinculados con el resurgimiento de procesos hiperinflacionarios -luego de que se abandonara la paridad cambiaria y se produjera una devaluación de alrededor del 200%-<sup>17</sup>. En tanto, a través de la política cambiaria de flotación regulada<sup>18</sup> se preservó un tipo de cambio competitivo que generó un importante superávit de cuenta corriente adicional de reservas (Frenkel, 2006).

Por otra parte, el default aisló a Argentina de los mercados internacionales de capitales por lo que no tenía acceso a crédito de forma que se promovió una fuerte contención del gasto, incrementándose progresivamente los recursos fiscales a disposición del gobierno nacional. También contribuyeron a dicha mejoría la mayor capacidad recaudatoria<sup>19</sup> y las tasas impositivas sobre el comercio exterior.

Si bien la tasa de desempleo seguía siendo alta (alrededor del 17%), se había producido un importante descenso en la proporción de población desempleada. Por otra parte, la mejora en la situación fiscal permitió que pudiera garantizarse algún ingreso a aproximadamente un 11% de la población activa a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Para concluir, la cercanía de la crisis generaba cierto margen de maniobra al nuevo gobierno aunque, dado que los aspectos más críticos de la misma ya habían logrado ser revertidos, dicho margen de acción es bastante menor al que tuvo Menem al momento de definir la política de reestructuración y reforma. Entretanto, la orientación del modelo macroeconómico ya había sido dada por el gobierno duhaldista.

## **5. Nuevos escenarios: entre la renegociación, la reestatización y los nuevos contratos de concesión**

En relación con la prestación de servicios públicos, con la finalización de la convertibilidad del peso y la revisión de los contratos se abrieron nuevos escenarios. En líneas generales, se buscó mantener congeladas las tarifas, se incrementaron los subsidios y se realizaron algunas reestatizaciones.

- La rescisión del contrato del Correo Argentino al grupo Macri<sup>20</sup> Si bien inicialmente se planteó que se haría una nueva licitación y se creó para un Unidad Administrativa para liderar la transición, seis meses después se conformaría la sociedad Correo

---

<sup>16</sup> Sin embargo, Rapetti (2005), Frenkel (2006) y Damill, Frenkel y Maurizio (2007) destacan que los factores externos no pueden explicar el comienzo de la recuperación ni el cambio de sentido de la inserción financiera de la Argentina.

<sup>17</sup> Damill, Frenkel y Maurizio (2007) sostienen que uno de los factores que sirven para explicar la recuperación se vincula con que hacia el cuarto trimestre de 2002 el salario real comenzó a recomponerse producto de la desaceleración de la inflación y el incremento de los salarios de tipo nominal.

<sup>18</sup> En inglés: managed floated.

<sup>19</sup> Damill, Frenkel y Maurizio (2007) destacan también la mejora de las condiciones en los gobiernos subnacionales.

<sup>20</sup> Decreto 1075/03.

Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), cuyas acciones son propiedad del Estado Nacional.

- La finalización de los contratos de los concesionarios viales. Si bien la finalización de dichos contratos (a excepción del Corredor 18) estaba prevista para 2003, pocas semanas antes del llamado a licitación de los nuevos corredores se consideraba se acordaría una extensión en los plazos de concesión. El nuevo modelo regulatorio aprobado responde a una lógica de articulación diferente al implementado durante la década del '90 y recorto las responsabilidades de los concesionarios. A partir de 2003 el Estado es quien realiza las obras principales en los caminos. Como contrapartida, los concesionarios deben llevar adelante obras de señalamiento, seguridad vial, así como tareas de limpieza y corte de maleza.
- La revocación del contrato de la empresa francesa Thales Spectrum, que controlaba el espacio radioeléctrico. Esta revocación, también por incumplimiento de contrato, se realizaría en 2004. A diferencia del caso del correo, se definió inicialmente que la responsabilidad del servicio sería del Estado por considerarse una actividad indelegable.
- La revocación de la concesión del Ferrocarril San Martín (Retiro- Villa Rosa) a Transportes Metropolitano (consorcio conformado en 1994, concesionario también de las ex líneas Roca y Belgrano Sur). En 2004 se creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) conformada por las otras empresas concesionarias de la red de transporte ferroviario (Metrovias, TBA, Ferrovías). Esta Unidad tendría la responsabilidad de realizar la gestión operativa mientras que el Estado sería responsable del pago de los salarios, hasta tanto se lleve adelante una nueva licitación. Hasta el momento dicha convocatoria no ha sido realizada<sup>21</sup>.
- La rescisión del contrato en Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT) se realizó luego de un accidente que mató a 14 operarios en 2004 y de que se constatará un vaciamiento de los bienes de capital de la empresa y una virtual parálisis de las actividades. Taselli, empresario responsable de la concesión, señalaba “No es verdad que me sacaron la concesión. Yo la dejé en 2002 porque cortaron el subsidio para los sueldos durante un año” (La Nación, 1 de agosto de 2004).
- Sin embargo, la más rutilante de las rescisiones, por el tipo de servicio brindado además por los conflictos entre el Estado y la empresa, fue la del servicio de Agua y Saneamiento Sanitario (Aguas Argentinas, empresa del grupo francés Suez) en 2006<sup>22</sup>. En ese momento se definió la reestatización y la creación de Agua y Saneamiento (AySA) una sociedad anónima cuyo capital accionario pertenece en un 90% al Estado nacional y el 10% restante a los empleados, a través de un Programa de Participación Accionaria.
- En 2007 se rescindió el contrato de Metropolitano General Roca S.A.<sup>23</sup> y de Metropolitano General Belgrano S.A.<sup>24</sup> para la explotación del servicio ferroviario de pasajeros. Ambas rescisiones siguen el modelo de rescisión de contratos utilizado en el caso del Ferrocarril San Martín y se convoca a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) conformada por las otras empresas concesionarias de la red de transporte ferroviario. Si bien se planteaba, en ambos casos, que la UGOFE actuaría transitoriamente a fin de garantizar la continuidad del servicio público y hasta que se defina la modalidad para su prestación. Este modelo de gestión prosigue hasta la actualidad.

---

<sup>21</sup> Decreto 798/04

<sup>22</sup> Decreto 303/06

<sup>23</sup> Decreto 591/07

<sup>24</sup> Decreto 592/07

Otras medidas que sirven para caracterizar el retorno a una posición más estatista del gobierno se relaciona con que: a) en 2009 se estableció el rescate del paquete accionario de Aerolíneas Argentinas al Estado Nacional, por lo que la empresa pasó a tener una gestión estatal; b) se creó Energía Argentina SA (Enarsa), accionista minoritario de las áreas que se están explorándose en el Mar Argentino y c) se recuperó casi el 30% de Aeropuertos Argentina 2000.

Por otro lado, distintos planes de obra pública (v.g. *Plan Federal de Vivienda, Obras para todos los argentinos*) ampliaron los márgenes de inversión estatal en infraestructura. El primero lanzado en 2003, apenas asumido el gobierno, se propuso la construcción de 120.000 viviendas sociales. Posteriormente, se inició un plan plurianual con características similares, pero orientado a triplicar el número de viviendas (Programa Plurianual de Construcción de Vivienda). En tanto, el “Plan de Obras para todos los argentinos”, lanzado en diciembre de 2008, contemplaba una inversión global de \$111.000 millones para incrementar la oferta de servicios de infraestructura pública, el nivel de empleo y contribuir al desarrollo regional ante la fuerte crisis que se vive a nivel internacional. La información institucional indica que \$71.000 millones de este monto ya tiene el financiamiento estructurado<sup>25</sup> y el Secretario de Obras Públicas manifestó en la Convención Anual de la Cámara Argentina de la Construcción<sup>26</sup> que se habían ejecutado un 80% de las obras para el primer año (por un monto de \$25.600 M)<sup>27</sup>.

## **6. Análisis empírico: resultante de la implementación de dos modelos regulatorios y la efectividad de la política**

Esta sección profundiza sobre los impactos de los cambios en los modelos regulatorios sobre los resultados de las políticas públicas implementadas. Esto se realiza a través del análisis de los resultados de la política de concesión vial implementada, en relación con cada uno de los dos modelos regulatorios: el de 1990 y el que comienza a implementarse en 2003. Para ello, se examinan, en forma comparativa, la estructura de incentivos diseñada en cada uno de los modelos y los resultados de la implementación de los mismos. A partir del estudio realizado puede observarse que, aún cuando los diseños institucionales responden a lógicas de articulación diferentes con el sector privado, los resultados demuestran varias continuidades<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> El Secretario de Obras Públicas señalaba que el 60% se destinará a obras de infraestructura vial y mejoramiento del hábitat social, el 40% restante a proyectos para mejorar y ampliar los sectores hidroeléctricos y transporte público de pasajeros. (En Revista Carreteras Año LV, N° 193, Abril de 2009)

<sup>26</sup> Realizada en noviembre de 2009.

<sup>27</sup> Resumen del discurso realizado en La Nación, 25/11/09. Empresarios entrevistados sostuvieron que si bien se han adjudicado algunas obras todavía no se han iniciado o realizado los pagos en la mayoría de las mismas.

<sup>28</sup> Este trabajo sólo considera el cumplimiento de los contratos de concesión, estudiándose aspectos vinculados con el financiamiento de las obras (ajustes en los cuadros tarifarios, subsidios), la ejecución de las mismas y la aplicación de sanciones y penalidades frente a los incumplimientos verificados. Este primer nivel de análisis adopta una visión más condicionada por la interacción entre los concesionarios viales y los responsables de regular el cumplimiento de los compromisos adquiridos por estos. Sin embargo, se tiene conciencia sobre la relevancia de considerar un segundo nivel de análisis en el que se adopte una perspectiva más general, en la que los resultados de la política de concesiones viales afectan los resultados de la política vial en su conjunto. Este segundo nivel se justifica en que los tramos concesionados son los que se definieron como de potencialidad privada a partir del volumen de tránsito vehicular diario. En tal sentido, las rutas nacionales concesionadas no representan más del 30% del total de la red pavimentada, pero al momento de su concesión, tanto en 1989 como en 2003, se argumentó que los recursos obtenidos a través de las mismas permitirían mejorar el conjunto de la red, a través de un mecanismo de subvenciones cruzadas.

## *Cumplimiento de planes de obra*

Las recurrentes renegociaciones de los contratos realizadas a lo largo del período que duró la primera concesión, provocaron numerosas alteraciones en los plazos originalmente establecidos para la realización de obras. La primera renegociación se inició en respuesta a la necesidad de ajustar la tarifa de peaje y reubicar las cabinas, las cuales se habían dispuesto, en algunos casos, aún antes de completarse las obras iniciales<sup>29</sup>. La segunda ronda de renegociaciones se inició con el fin de reparar el resultado de la renegociación anterior. Se buscaba, entonces, reducir el alto nivel de las compensaciones indemnizatorias y los subsidios establecidos. Además, como se profundizó anteriormente, esta renegociación se orientaba a modificar los planes de obra paralizados de los contratos originales, con la finalidad de incorporar nuevas obras necesarias a partir del alto incremento de tránsito vehicular<sup>30</sup>. La tercera renegociación se inició luego de la sanción de la Ley de Emergencia y Reforma del Régimen Cambiario promovida por Duhalde. La inestabilidad de las reglas de juego y, fundamentalmente, la excesiva prolongación del segundo proceso renegociador caracterizaron un período signado por la opacidad. Por ello, aún cuando a diferencia de lo ocurrido en otros sectores los contratos iniciales incorporaron detallados planes para la realización de obras (clasificadas como iniciales, prioritarias y complementarias) dichos planes difícilmente constituyen un parámetro de contraste. Las sucesivas modificaciones incorporadas y los conflictos generados por los diferencias de criterios para calcular compensaciones, subsidios y multas asignadas. La prolongación de períodos de incertidumbre fue, como señala Azpiazu, funcional a los intereses de los concesionarios viales<sup>31</sup>. Asimismo, actuó debilitando al responsable técnico de regular el sector, al tiempo que incrementó el rol de los funcionarios políticos. Ni el organismo rector de la política vial (la DNV) ni el responsable de ejercer la regulación sectorial (sea un área dentro de la DNV o un organismo creado con dicha misión) participaron de las renegociaciones que caracterizaron esta primera concesión<sup>32</sup>. La definición respecto de los ajustes en las obras exigidas a los concesionarios y la extensión de los plazos para su ejecución fue producto de acuerdos de los que, sistemáticamente, se excluyó a los usuarios y a los representantes políticos de las zonas aledañas a las obras que se estaban incorporando o, como ocurrió en la mayoría de los casos, posponiendo<sup>33</sup>.

En términos generales, la primera renegociación prorrogó en un año la realización de las obras prioritarias y complementarias. Sin embargo, tampoco esta reelaboración de los planes de obras puede utilizarse como parámetro para evaluar el nivel de cumplimiento de los concesionarios. Los conflictos vinculados con el ajuste tarifario, el cual se había previsto se realice anualmente, y la demora en los pagos de los subsidios y compensaciones indemnizatorias propuestas fueron utilizados por las empresas para justificar la demora en la ejecución de las mismas. La segunda renegociación esta problemática se profundiza para, finalmente, alcanzar un acuerdo en 2001 a través del cual se liberó a los empresarios de ejecutar obras previstas inicialmente. La sistemática demora en la ejecución de las obras que

---

<sup>29</sup> Una de las primeras movilizaciones de usuarios se vincula con este aspecto debido a que se instalaron cabinas de peaje en zonas suburbanas y sin que se realizaran las obras iniciales. En los contratos se estableció que este tipo de obras era una condición necesaria para el cobro de peaje.

<sup>30</sup> Al momento de iniciarse la segunda renegociación el número de pasantes por las estaciones de peaje se había incrementado en alrededor de un 240%.

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, Azpiazu (2002); Azpiazu y Schorr (2003); Azpiazu y Pesce (2003)

<sup>32</sup> Como se profundizó en un capítulo anterior, la facultad de llevar adelante las renegociaciones quedó en manos de la Secretaría de Obras Públicas.

<sup>33</sup> Debido a que el Poder Legislativo sólo participó solicitando informes sobre las gestiones realizadas. Tampoco se hicieron rondas de consulta con las autoridades de gobiernos subnacionales de zonas que podían verse afectadas por las obras.

formaban parte del contrato y sus reformulaciones fue avalada en el acuerdo alcanzado en 2001, a través del cual se reconocían importantes deudas estatales. Así, los pliegos técnicos incorporados a dichos acuerdos libraban a los empresarios de la realización de varias obras que debían haberse iniciado, en algunos casos, incluso antes de iniciada la segunda renegociación. En consecuencia, dos años antes del período fijado para la finalización de los contratos de concesión se establecía un nuevo cronograma de obras que desconocía lo inicialmente estipulado y, a cambio, incorporaba una serie de obras adicionales de menor envergadura.

En el marco del acuerdo firmado entre el gobierno y los concesionarios en 2001, la SIGEN elaboró un informe en el que buscaba señalar que tanto en su magnitud como en su redistribución temporal, las obras realizadas por los concesionarios no coincidieron con la reprogramación acordada en 1992. Al mismo tiempo, el órgano de control interno destacaba la necesidad de evaluar, para analizar el cumplimiento de los contratos, las variaciones negativas producidas en algunos costos.

El caso de CV 18, por su anticipado acuerdo con el Estado, debe ser analizado en forma separada debido a que la renegociación firmada en 1996 establecía cambios trascendentales en materia de obras. En primer lugar, con la prórroga de 15 años en los plazos de concesión generó que se aplazaran obras definidas como prioritarias<sup>34</sup>. En segundo lugar, se definió la realización de una nueva obra<sup>35</sup> que constituía una adjudicación sin mediación de concurso de ofertas. Aún cuando a diferencia de los otros corredores en este caso existió un contrato renegociado, ese acuerdo no mejoró la claridad en la división de responsabilidades entre el Estado y el concesionario. Por ello, pocos meses después de la renegociación y frente a la rotura de unos tensores en el Complejo Zarate Brazo Largo se desencadenó un conflicto entre el concesionario y Vialidad Nacional para definir quién era el encargado de la conservación del tramo. A pesar de la opinión técnica, la Secretaría de Obras Públicas definió que existía un vacío legal y, por lo tanto, la responsabilidad era del gobierno nacional.

En el año 2006, la AGN elaboró un informe<sup>36</sup> en el cual identifica las deudas de los concesionarios al momento de la finalización del período de concesiones. Según dicho informe, elaborado a partir de información generada por el organismo regulador, las deudas de los concesionarios ascendían a los \$ 825 millones, indicándose que un 96% de las mismas correspondían a incumplimiento en materias de obras. El concesionario Servicios Viales (Sideco Americana, responsable de los CV 7, 8 y 9) fue quien verificó el incumplimiento más alto (casi el 28% del total del incumplimiento por obra faltante en el conjunto de los corredores).

En la mayor parte de los concesionarios, las deudas por incumplimiento de obra representaban la mayor proporción. Entre estos casos se encuentra el de Servicios Viales, donde la deudas por no realizar obras representaba el 80% del total de sus deudas. Una situación similar se verifica en el caso de SEMACAR (Dycasa y Perales SA, responsables de los CV 1 y 2); Caminos del Oeste (Techint, CV 3 y 4); Nuevas Rutas (CV 17); COVINORTE (Roggio, CV 17); CONCANOR (Supercemento SA y otras, CV 18) y Rutas del Valle (Luciano SA, Sycic SA y otras CV 14). Azpiazu y Pesce (2003) encuentran que el nivel de incumplimiento máximo registrado se manifestó en el primer año de la concesión, con inversiones inferiores a

---

<sup>34</sup> Aún cuando la proporción de autos pasantes se había incrementado en un 180%

<sup>35</sup> En referencia a la Autopista Brazo Largo- Ceibas por más de U\$S 75 millones

<sup>36</sup> Informe de Auditoría “Examen de la Gestión del Órgano de Control con motivo de la Extinción de las Concesiones de los Corredores Viales Nacionales por vencimiento del plazo contractual”.

las comprometidas y representaban casi la tercera parte del total previsto. Para los autores, en el resto de los años, los defasajes fueron mucho más moderados. En tanto, en un estudio de la Asociación Argentina de Carreteras se señala que el mayor volumen de las obras no concluidas de acuerdo a lo comprometido, se refiere a las incorporadas en la renegociación firmada en 2001. Según dicho trabajo, a junio de 2003, quedaba pendiente la ejecución de un 12% de las obras de conservación, mejorativas y de rehabilitación, un 32% de las obras definidas como complementarias y un 37% de las obras adicionales.

El alto nivel de incumplimiento en la realización de obras en los corredores viales concesionados fue uno de los principios esgrimidos para modificar el modelo de regulación vial. El nuevo modelo implementado a partir de 2003 se desarrolló, como se señaló anteriormente, en el marco de un fuerte incremento en los fondos destinados a obras de infraestructura. En el caso de la infraestructura vial, la inversión total realizada por la DNV durante el período 2003-2007 incrementó en un 730%<sup>37</sup> la inversión dispuesta durante el período en que se extendió la primera concesión vial. Dicha información no considera que el OCCOVI contó, por primera vez desde su creación, con fondos de alrededor de \$300 millones anuales para la realización de obras<sup>38</sup>. Sin embargo, este crecimiento exponencial de los recursos invertidos en el sector no necesariamente repercutió en una política más efectiva ni siquiera respecto a los corredores concesionados.

A fin de agilizar las tareas vinculadas con la contratación de las obras, la responsabilidad por su licitación quedó en manos del organismo regulador. Sin embargo, se estableció que el seguimiento de las obras se realizara en forma conjunta entre la DNV, el OCCOVI y el concesionario vial. De esta forma, se configuró un complejo procedimiento para supervisar las obras ejecutadas que trajo importantes inconvenientes en la coordinación de actividades entre los dos organismos públicos. Los problemas generados por un marco normativo poco claro y procesos de trabajo escasamente desarrollados se resolvieron en un plano de informalidad hasta que, a mediados de 2009, se definió que el organismo regulador dependa de la DNV.

No resultó menos complejo el vínculo entre los concesionarios viales y los organismos estatales para la realización de las tareas de supervisión de las obras. Otro aspecto que debe ser considerado para evaluar la ejecución de obras en los corredores concesionados se vincula con la participación de los concesionarios en los llamados para la realización de obras. Este desdoblamiento de funciones permite a la empresa ser supervisada y supervisor al mismo tiempo. Aún más relevante, es el efecto que tiene esta situación sobre la modalidad de concesión (onerosa o subsidiada) y el porcentaje de canon o subsidio. Tres iniciativas privadas fueron aprobadas en los corredores viales concesionados en 2003. La aprobación de dichos proyectos, como se detalló anteriormente, implicó la modificación de los contratos en la medida en que se afectaba un tramo del corredor vial en el que debía realizarse la construcción, pero también modificó la ecuación económica inicial. Con la realización de una nueva obra que, a su vez, habilitaba una nueva concesión, los corredores que presentaron iniciativas privadas dejaron de pagar canon y pasaron a percibir subsidios. No obstante, al

---

<sup>37</sup> Este porcentaje se refiere a la variación entre la inversión media realizada por el organismo durante el período 2003- 2007 respecto de la realizada en el período 1991-2001. La información se elaboró a partir de datos brindados por la Gerencia Administrativa. La información referida a inversiones incluye las transferencias a las provincias (ver anexo 12).

<sup>38</sup> Balance de un año de concesiones viales. Revista Carreteras, octubre de 2004. En tanto, el presupuesto ejecutado del organismo muestra que entre 2006 y 2009 la ejecución presupuestaria rondó los \$ 350 M (En base a información ASAP).

analizar el cumplimiento de los cronogramas de ejecución se observaron importantes demoras en el inicio de las obras y un bajo nivel de ejecución. Como contracara, el cambio de modalidad, a una subsidiada, o el incremento del subsidio, se calculó en forma inmediata.

Según el sistema diseñado, los concesionarios debían realizar algunas obras de conservación. Sin embargo, la realización de dichas obras quedaba sujeta, en algunos casos, a las obras responsabilidad del Estado. Por ello, frente al incumplimiento de la ejecución de obras responsabilidad del Estado, se podía incrementar los gastos de mantenimiento y conservación del concesionario. Aún cuando no resulta clara la forma en que dicho incremento ha sido verificado, supervisado y/o controlado, ha sido reconocido por el organismo regulatorio. En consecuencia, así como en el modelo anterior la diferencia en los subsidios y compensaciones fue el argumento esgrimido por los concesionarios para reprogramar y no ejecutar obras, las demoras en la realización de las obras y/o baja calidad de las mismas fue el argumento que utilizaron los nuevos concesionarios para esgrimir mayores costos de mantenimiento.

¿Qué factores confluyeron para explicar esta situación? En primer lugar, un **problema de planificación**. Si bien el OCCOVI se caracterizó por realizar procesos de licitación mucho más breves de los que realiza la DNV<sup>39</sup>, la brecha entre el inicio de la obra y la formulación del proyecto de obra es tan amplia que al momento de ejecutarse son otras las condiciones. Al no cumplirse con el principio de oportunidad, la obra necesaria requiere de otras condiciones. En segundo lugar, un **problema de supervisión en la ejecución de las obras**. Si bien el Estado es el responsable de la realización de las obras de mantenimiento no es a través de sus instituciones que las ejecuta. Para su ejecución, realiza contrataciones de obra a empresarios privados. Por lo tanto, aún en este modelo, sigue teniendo una alta relevancia la capacidad estatal para supervisar el cumplimiento de los cronogramas de obra. Las obras ejecutadas sufrieron importantes demoras. En tal sentido, a la brecha inicial entre la realización del proyecto y el inicio de su ejecución, se agrega una segunda brecha, la cual se genera entre el inicio y la finalización la obra. Estas demoras profundizan el problema de oportunidad de la obra en la medida en que las mismas no responden a su ciclo. Se genera, entonces, un tercer **problema vinculado con el mantenimiento de la obra finalizada**. Frente a las demoras en los plazos, el proyecto de obra suele no coincidir con la necesidad real del tramo. Esta situación genera que la “vida útil de la obra” resulte acortada y, por lo tanto, el costo de su mantenimiento y los costos de los usuarios, por la operación de los vehículos, resulte mayor<sup>40</sup>. Los costos de mantenimiento también se ven aumentados cuando la obra realizada es de mala calidad. Como consecuencia, para mantener cierto nivel de estado del camino el concesionario<sup>41</sup> o el Estado deben realizar un mayor esfuerzo económico. En definitiva, el aumento del gasto público no necesariamente repercute sobre mejores caminos. En este sentido, se destaca que un informe de la AGN demuestra que hasta el tercer año de concesión no se había ejecutado ninguna de las obras mejorativas según lo pautado en los pliegos técnicos<sup>42</sup>. Algunos de las causas esgrimidas para explicar los retrasos se vinculan con que: a) se dilata el período para el cobro de los adelantos de obra por parte del contratista; b) las condiciones climáticas pudieron reducir la cantidad de días trabajados y c) las negociaciones vinculadas con la redeterminación de los precios.

---

<sup>39</sup> Cuya duración promedio es de 10 meses.

<sup>40</sup> A fin de evitar este tipo de problemas, los contratos CReMa incluyen en la obra no sólo la reparación sino también el mantenimiento. Estos contratos, financiados con fondos BIRF/ BID, incluyen la obligación de que el contratista sea responsable durante la obra durante un período de 5 años. En cambio, los contratos de obra de los corredores viales, salvo alguna expresa excepción, tienen una garantía de sólo 6 meses.

<sup>41</sup> Compensado a través del sistema de caja única.

<sup>42</sup> A partir de la muestra del CV 3 y el CV 5.

Vinculado con lo anterior es fundamental señalar las dificultades para evaluar la diferencia entre lo planificado y lo ejecutado por problemas de ausencia de información. Este problema no es exclusivo de las obras cuya responsabilidad recae en los concesionarios sino que también se observa en relación con las obras licitadas por el Estado en dichos corredores concesionados. Dado el volumen y mayor relevancia de este segundo grupo de obras, su impacto es aún mayor. La AGN ha concluido que los informes mensuales de obras carecen de la información indispensable para establecer los desvíos del plan acordado dado que en algunos casos: a) no se informa lo ejecutado en forma mensual, b) no se incluyen valores acumulados, c) la información es global y no se identifican tramos y/o rutas<sup>43</sup>. Entretanto, las tareas de supervisión realizadas no incluyen la verificación del porcentaje de obra ejecuta.

Por otra parte, aún con el alto incremento de los fondos destinado a obras, el nivel de ejecución de obras fue muy bajo. Si bien no se cuenta con información actualizada a 2008, año en que estaba pautada la finalización de los contratos de concesión, la AGN señala que la finalización de las obras previstas era menor al 22% de lo pautado y en consonancia con ello, un bajo nivel de ejecución (ejecutada y en ejecución en relación con lo programado) de alrededor del 50%<sup>44</sup>. En contraposición, la ejecución presupuestaria de las obras de conservación, a cargo de los concesionarios, supera ampliamente lo planificado. De forma que se incrementó fuertemente el costo de mantenimiento anual por kilómetro de carretera.

Finalmente, se observa un incremento importante de los costos de mantenimiento anual por kilómetro. Existe un fuerte incremento de los montos ejecutados en relación con los planificados para las tareas de mantenimiento (bacheo, señalamiento horizontal, corte de pasto y limpieza) que realiza el concesionario. Así, en el caso de las tareas realizadas por los concesionarios se observa una fuerte distorsión relativa de la incidencia relativa de los distintos ítems. El abrupto incremento de los costos anuales de mantenimiento anual por km encubre, para algunos usuarios, un incremento en las tarifas de peaje. Respecto de las obras responsabilidad del Estado si bien no se cuenta con información sobre la inversión ejecutada por el OCCOVI por cada kilómetro de obra realizada en los corredores concesionados<sup>45</sup> se estima, a partir de lo señalado en distintas entrevistas con especialistas, que la inversión por km. de dichas obras tuvo una variación interanual exponencialmente mayor que la de los sistemas de gestión administrados por la DNV. En donde, la inversión por kilómetro se ha incrementado más que proporcionalmente respecto del ICC (Índice del Costo de la Construcción)<sup>46</sup>.

En conclusión, persistieron los problemas para garantizar el cumplimiento en la ejecución de las obras. Durante la década del '90, la ejecución de las obras comprometidas fue una moneda de cambio respecto a la cuestión tarifaria, las compensaciones indemnizatorias y el nivel de subsidios. Por ello, aún cuando el Estado no destinó fondos directos para la realización de obras de infraestructura en los caminos concesionados, el costo fiscal fue alto debido a que no

---

<sup>43</sup> AGN, Informe de actuación 102/06.

Esta misma tendencia se observó con obras realizadas en los tramos de rutas no concesionados. Donde si bien se encontraron datos sobre avance de las obras el nivel de desagregación de los mismos no permiten evaluar la actuación de las empresas contratadas.

<sup>44</sup> Dado que no se cuenta con información sobre el OCCOVI se considera como *proxy* el avance de la ejecución física de las obras financiadas por la DNV que, según algunos informantes, tiene un mayor nivel de ejecución que las obras contratadas por el organismo regulador. En la DNV el avance de la ejecución física de obras en relación con lo planificado se encontraba en 45.3%

<sup>45</sup> Sólo se incorpora información relativa a las obras subsidiadas por la DNV en los corredores concesionados.

<sup>46</sup> Incluso la DNV subsidió durante dos períodos (2004 y 2007) a los concesionarios.

sólo los corredores no resultaron onerosos<sup>47</sup> sino que terminaron destinándose recursos fiscales para el sostenimiento del esquema configurado (v.g. compensaciones y subsidios para reducir las tarifas a algunos usuarios). En tanto, a partir de 2003, el Estado financió el mantenimiento y conservación de los tramos concesionados a través de dos ventanillas. Una ventanilla, mediante la que pagó los costos de obras licitadas que se retrasaron en su ejecución y la otra, a través de la que respondió frente al incremento de los costos reales de mantenimiento del concesionario producto de las demoras en las obras que el Estado, como concedente, se había responsabilizado a realizar. A pesar de las diferencias en los modelos de regulación configurados y las estrategias de acción adoptadas, los costos fiscales fueron altos en ambos casos.

### ***Aplicación de penalidades y multas***

En la medida en que en ambos modelos se verificaron altos niveles de incumplimiento en la realización de obras se prevé que, de funcionar los mecanismos de regulación y control diseñados, habría un alto nivel de sanciones. En el primer modelo, como se analizó en el apartado anterior, se consideraron las multas aplicadas sobre los concesionarios mientras que en el segundo modelo regulatorio no sólo deberían analizarse las sanciones a los concesionarios sino también las aplicadas a los contratistas de las obras.

Los concesionarios de los corredores licitados en 1990 adeudaban, hacia 2001, poco más de \$ 25 millones en concepto de penalidades (3% del total del endeudamiento). El OCCOVI indica que, en su mayoría, dicha deuda fue heredada de la DNV, cuando ejercía su rol regulador sobre el sector, y que las sanciones han sido actualizadas en la medida de las posibilidades del organismo<sup>48</sup>.

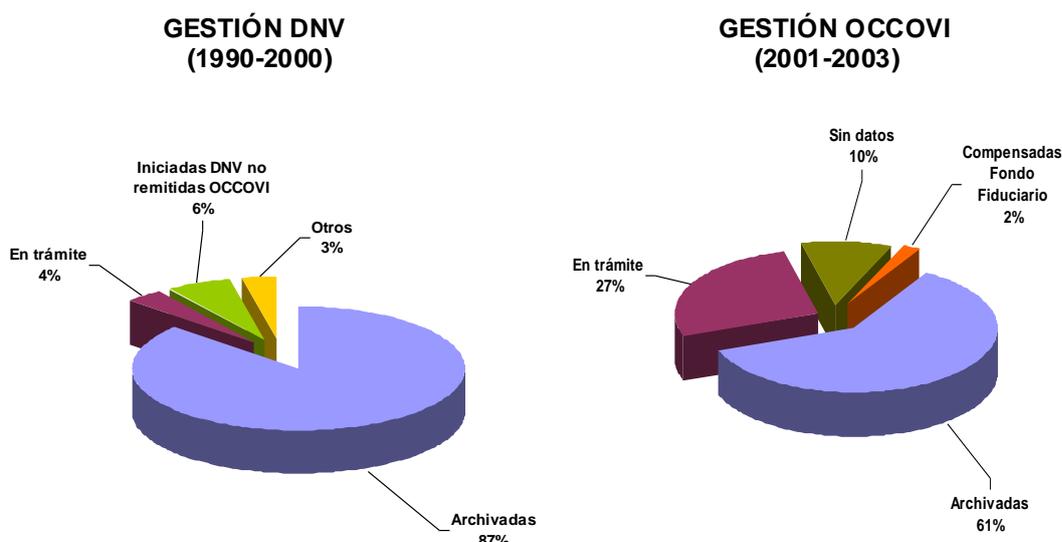
Tal como se desprende de los gráficos que se presentan a continuación, el 87% de las penalidades propiciadas hasta 2000 fueron archivadas sin ser facturadas ni ejecutadas. En relación con las penalidades sólo un 0,99% se encontraba con penalidad firme, aunque no facturada mientras que sólo un 0,36% de la totalidad de las penalidades fue facturada. No corrieron mejor suerte las penalidades propiciadas durante la gestión del OCCOVI (2001/2003) ya que el 61% de estas se encuentra archivada y ninguna penalidad ha sido ejecutada.

---

<sup>47</sup> Y le permitieron obtener un canon producto de la concesión (la excepción es el CV 18)

<sup>48</sup> La AGN (2006.a) encuentra que no se ha verificado el cumplimiento de la obligación de pago de impuestos, tasas y servicios al momento de la recepción de bienes inmuebles dados en comodato ni de las medidas tomadas frente a la existencia de inmuebles encontrados en mal estado. Asimismo, señala que no existió un criterio uniforme para la confección del inventario, para definir el estado de los bienes ni lo que se registraba.

## Gráfico 1: Penalidades propiciadas por incumplimiento de los concesionarios



Fuente:

Elaboración propia a partir de información AGN, elaborado en base a Exptes. 3620/03 y 4025/03 del OCCOVI. Sobre información publicada en 2006.

Respecto de las penalidades, varias auditorías de la AGN indicaron:

- La falta de iniciativa para propiciar sanciones frente a los incumplimientos en el cronograma de obras, así como también una actitud permisiva con respecto a las franquicias, que actuaron desplazando automáticamente las fechas y los plazos programados.
- El bajo nivel de cobro de multas. El organismo de control indicó que los cobros de penalidad no resultaron efectivos, es decir, se iniciaban los procesos pero no se llegaba a cobrar la multa.
- Las imprecisiones y contradicciones internas en los informes sobre las multas y penalidades asignadas por el órgano regulador.

En relación con lo anteriormente señalado, la AGN concluyó que el organismo de regulación omitió propiciar penalidades. A partir de la información obtenida a través del organismo de control externo, y verificada a través de entrevistas, es posible afirmar que los deberes y obligaciones presuntamente incumplidos, si bien constatados, no configuraron obligación alguna para los antiguos concesionarios<sup>49</sup>. A excepción de la causa judicial iniciada por la Oficina Anticorrupción en relación con los acuerdos alcanzados en 2001, no se inició ninguna acción judicial por incumplimiento de los contratos. En abril de 2004, la Procuraduría de la Nación dictaminó que, de iniciarse una causa por la acción de lesividad de los acuerdos de renegociación<sup>50</sup>, debía realizarse en un plazo breve para evitar el vencimiento del plazo de las pólizas de seguro y que dicha acción debía realizarse en forma conjunta por la Secretaría de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia y el OCCOVI. Frente a ello, el Ministerio de Justicia y el Servicio Jurídico del Ministerio de Economía solicitaron al OCCOVI: a) constatar la existencia de causales que permitan tener por no solventadas la totalidad de las obligaciones

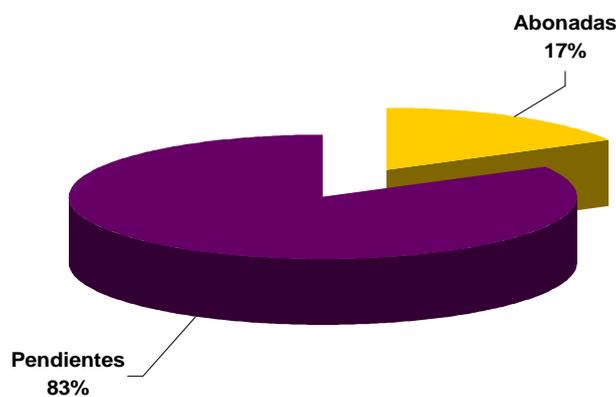
<sup>49</sup> En palabras de Azpiazu y Pesce (2003) se consolidó un sistema de franquicias por el cual el concesionario podía retrasarse por períodos prolongados en la realización de las obras pero por las diferencias registradas entre las inversiones realizadas y las previstas no resultaban penalizadas.

<sup>50</sup> Decr. 92/01

de los concesionarios; b) practicar con carácter urgente las intimaciones y c) impulsar, en caso de que corresponda, el dictado urgente de los actos destinados a declarar la existencia de las causales de incumplimientos. Sin embargo, tres días después de dicha solicitud, la Secretaria de Obras Públicas respondió indicando que no se había concluido con el procedimiento de liquidación y que las pólizas de caución seguían vigentes. Dos años después el OCCOVI seguía sin disponer de tal información.

A partir de 2003 las dificultades para cobrar las penalidades no se revierten. En los cinco años que inicialmente se preveía duraría la concesión, se definieron sanciones para los concesionarios por alrededor de \$14 millones. Sin embargo, un 83% del monto previsto no ha sido abonado. Además, del CV 6 (subvencionado) y con un bajo nivel de multas aplicadas, abonaron la totalidad de las sanciones impuestas los concesionarios que, en el proceso de renegociación contractual, cambiaron de modalidad. Frente a las renegociaciones, el sistema de Caja Única permitió una deducción inmediata de las multas.

**Gráfico 2: Penalidades propiciadas por incumplimiento de los concesionarios**



Fuente: Elaboración propia en base a información del OCCOVI publicada en el Informe del Defensor del Pueblo (2008)

Las penalidades aplicadas al CV 3 (DECAVIAL y VIALCO) representan más del 70% del total. Las mencionadas sanciones responden a problemas de ahuellamiento, desprendimiento, señalamiento, fisuración, pero también a cuestiones asociadas con el corte de pasto y las malezas sobre las banquinas.

Finalmente, el diseño del sistema de aplicación de sanciones que se definió en el nuevo modelo de regulación permite ampliar los plazos entre la definición de la penalidad y su aplicación debido a que otorga plazos adicionales para que el concesionario corrija la deficiencia observada<sup>51</sup>. Asimismo, el sistema de co-gestión implementado genera, algunas zonas grises en la distribución de responsabilidades por lo que las sanciones son objeto de disputas adicionales a las que se observaban en la implementación del modelo anterior.

En cuanto a la supervisión de los contratos de obra y la aplicación de multas o sanciones por incumplimiento de estos contratos no se cuenta con información que permita evaluar la situación. Al respecto, el OCCOVI ha señalado que “no cuenta con los registros

<sup>51</sup> La AGN concluye que este procedimiento otorga un plazo de gracia a los concesionarios

sistematizados” mientras que en la DNV no cuentan con la información de la actuación del organismo regulador, incluso, ocho meses después de que dependa funcional y financieramente del primero<sup>52</sup>.

### ***Beneficio económico para los usuarios de los corredores viales concesionados***

Las concesiones viales se justifican en la aplicación del principio básico que se expresa en la Ley de Concesión de Obra Pública: “el nivel medio de tarifas no podrá exceder el valor económico medio del servicio ofrecido”. Por ello, un indicador para evaluar la efectividad de la política implementada se vincula con la relación entre el peaje abonado y los beneficios que le genera a los usuarios en términos de la mejora en el estado de los caminos<sup>53</sup>.

Cuatro meses después de iniciada la operación y gestión de los caminos por el sector privado, las tarifas se habían incrementado en un 50%. Esta circunstancia que afectaba, principalmente, a las economías regionales, generó fuertes reclamos de los empresarios de transporte y los productores rurales. Por ello, el inicio de la primera renegociación se vinculó con la necesidad de acordar un nuevo esquema tarifario. El nuevo esquema establecía ajustes anuales vinculados con la tasa LIBOR que generó un fuerte incremento en los costos de transporte.

La segunda renegociación no fue motivada por una cuestión tarifaria, pero producto del prolongado proceso de resolución, la regulación pública se concentró casi de manera exclusiva en dicho aspecto (Azpiazu y Pesce, 2003). El sostenido incremento en la tarifa de los corredores viales, aún en un contexto recesivo como el que atravesaba Argentina a fines de la década del '90, generó un aumento del descontento de algunos sectores. Con el fin de reducir la conflictividad que esto generaba, se definió un sistema de subsidios inicialmente asignados al sector de transporte de cargas (en función del tipo de producto agrícola que transportaba) pero que fue ampliándose, en forma discontinua y desordena, a otros sectores. Este mecanismo compensador fue reforzado durante el gobierno de la Alianza y las tarifas subsidiadas se extendieron a otras categorías vehiculares antes excluidas. Paralelamente, se establecieron acuerdos para reducir la presión tributaria y los costos del gasoil al sector de cargas. En definitiva, producto de la presión de otros sectores importantes del empresariado nacional, el Estado pasaba a asumir, mediante el pago de compensaciones indemnizatorias, la diferencia entre los peajes abonados y el que establecía el cuadro tarifario vigente. Así, la forma de evitar el alto costo para los usuarios de los caminos más transitados fue distribuir el mismo al conjunto de la sociedad<sup>54</sup>. Es decir, el sistema de concesiones viales instaurado en 1990 no sólo no había logrado generar un excedente para la realización de obras en caminos alternativos y menos transitados sino que, además, requería de una asignación de recursos públicos adicionales para su sustentabilidad.

El segundo modelo regulatorio intentó revertir los problemas que se habían suscitado en el modelo anterior respecto a los cobros de canon, subsidio y compensaciones. Para, ello se creó un sistema de caja única que dió lugar a la creación de un fondo fiduciario al que, como se analizó anteriormente, las concesionarias cedieron sus derechos de cobro de peaje y demás

---

<sup>52</sup> La AGN también destaca la ausencia de información sobre ese aspecto

<sup>53</sup> Considerando el IE (Índice de Estado de Camino) y el ISP (Índice de Servicialidad)

<sup>54</sup> Asimismo, tampoco mejoraron algunas condiciones que podrían impactar positivamente en los costos de transporte: el ancho medio de la calzada y de la banquina se mantuvo en los mismos niveles, así como tampoco se incrementó el porcentaje de carriles. No obstante, debe considerarse que la concesión no tuvo como finalidad la expansión sino el mantenimiento.

ingresos vinculados con la concesión. En cuanto a la tarifa, se estableció un sistema indexatorio a partir de una variación del 5% de los costos de construcción y los salarios. Dicho mecanismo podía ser activado por los concesionarios o el organismo regulador. Por último, el gobierno llevó adelante una política de congelamiento tarifaria. Estos tres elementos<sup>55</sup> configuraron un sistema en el cual los incrementos tarifarios fueron absorbidos mediante variaciones en el canon y/o subsidio. Así, el 97% de los fondos de la caja única han sido distribuidos a los concesionarios por lo que nuevamente, el resultado económico de las concesiones viales no permitía obtener un saldo para invertir en caminos alternativos, tal como el diseño original de la política se proponía. Entretanto, los recursos del fondo fiduciario crecieron más que las obras que, incluso, en el período de tres años considerado muestra una leve disminución hacia 2007.

El análisis de las modificaciones en la finalidad del fondo fiduciario permite observar ciertos patrones similares a los que caracterizaron el modelo anterior, a partir de la incorporación de subsidios en 1999. La multiplicidad de normas sancionadas en relación con la composición, el uso y los beneficiarios del fondo generan una alta complejidad para el análisis del beneficio económico que pudieron haber generado los corredores viales para los usuarios. En relación con ello, debe destacarse la creación de distintos subsidios orientados a responder a las demandas específicas de los sectores transportistas. El componente del fondo fiduciario del gasoil que se esperaba se utilice para financiar obra pública se orientó a subsidiar la tarifa. Como resultado, el sistema implementado en 2003 ha generado un menor nivel de reclamos vinculados con la política de concesiones viales. La movilización social respecto a esta cuestión se encuentra directamente asociada con el tema tarifario. En tal sentido, la población sólo se ha activado frente a los fuertes incrementos en el valor del peaje o, en los primeros meses de concesión, por la ubicación de las casillas de cobro de peaje. No obstante ello, el sistema de subsidios implementado ha generado la necesidad de obtener recursos de otras fuentes, incluso para las obras en los corredores viales<sup>56</sup>.

En conclusión, ninguno de los dos modelos regulatorios generó recursos para la realización de obras en caminos menos transitados. Asimismo, aún cuando la responsabilidad por las obras de reparación fuera, en un caso, de los concesionarios y, en otro, del Estado, terminaron siendo, en ambas situaciones, financiadas a través de recursos fiscales. Finalmente, la utilización de mecanismos compensatorios asociados con subsidios a distintos sectores generó una aún mayor opacidad y discrecionalidad en su asignación. En tal sentido, el análisis empírico realizado nos lleva a cuestionar algunos argumentos teóricos y preguntarnos ¿Por qué distintos diseños institucionales generan resultados similares? ¿Qué factores explican la persistencia frente al cambio institucional? A partir de aquí es necesario indagar en los factores que pueden explicar dicha continuidad. Para ello, la cuestión de la capacidad estatal de regulación es central.

---

<sup>55</sup> En referencia al sistema de caja única, indexación por incremento en los costos y congelamiento de las tarifas.

<sup>56</sup> Se ha apelado a recursos presupuestarios y fondos extraordinarios. Asimismo, la última etapa de los contratos C.Re.Ma ha incorporado la posibilidad de realizar obras en corredores viales concesionados. Por lo tanto, aunque en una medida mucho menor, también se apeló a financiamiento de organismos internacionales para financiar las obras en los corredores concesionados. Incluso, en 2004 el 31% de la inversión ejecutada por la DNV correspondió al subsidio otorgado por dicho organismo a los concesionarios.

## 7. La persistencia en el cambio institucional o por qué distintos diseños regulatorios producen resultados similares

Varios trabajos se han orientado a demostrar el efecto de las instituciones políticas sobre los resultados de las políticas públicas<sup>57</sup>. Este trabajo, aún cuando parte de dicha tradición, intenta analizar la forma y condiciones en las que las instituciones tienen efectos sobre las políticas públicas. Para ello, se concentra en el análisis de una política específica que tiene la particularidad de haberse desarrollado a partir de dos diseños regulatorios diferentes. Tal como pudo observarse, en este trabajo no nos concentramos en el análisis de las causas que generaron cada uno de los modelos ni tampoco se profundizó en las bondades o problemas de los mismos. El objetivo del presente fue evaluar, desde una perspectiva comparada, la política implementada y los resultados producidos.

La identificación de una serie de continuidades en los resultados producidos por la implementación de los dos diseños institucionales sustentados en distintos principios y con importantes diferencias, en términos, de la distribución de responsabilidades entre el Estado y la sociedad nos llevan a preguntarnos respecto a los factores que explican la persistencia más allá de los cambios institucionales. En términos más generales, el análisis de la política de concesión de redes viales nos lleva a cuestionar el argumento que sostiene que diferentes instituciones generan distintos resultados, rescatando la relevancia de analizar las condiciones históricas y el contexto en el que se desempeñan dichas instituciones<sup>58</sup>.

En el camino de identificar causas que puedan explicar las continuidades antes mencionadas, un primer factor que podría considerarse se vincula con la distinción que realizan Acemoglu y Robinson (2006) entre la distribución de poder *de jure* y de poder *de facto* que realizan las instituciones<sup>59</sup>. A partir de tal distinción, podría considerarse que un cambio en las instituciones, que modifica la distribución del poder *de jure*, no necesariamente motiva un cambio en los resultados de la política puesto que pudieron producirse adaptaciones compensatorias en la distribución de poderes *de facto*. Así, los cambios en las instituciones que enmarcan las interacciones entre los actores vinculados a la cuestión no se ven alteradas en sus características esenciales. De hecho, como señalan Acemoglu y Robinson (2006) los poderes políticos *de facto* tienen la capacidad de deshacer los efectos de los cambios en las instituciones.

A fin de reducir la capacidad de incidencia de estos poderes políticos *de facto*, en condiciones en las cuales existe una élite económica sólida y cohesionada, con una larga continuidad el tiempo es necesaria la existencia de un aparato estatal con alta capacidad de control, así como

---

<sup>57</sup> Desde los clásicos trabajos de Duverger y Sartori varios autores se han concentrado en analizar los efectos del *sistema electoral* sobre el comportamiento de los partidos políticos, los candidatos y votantes (Amorin Neto, Cox, 1997; Manin, Przeworski, Stokes 1999; Colomer, 2001; Colomer, 2004; Cox, 2004). En tanto, otros autores se concentraron en analizar los efectos que la *forma de gobierno* afectó la estabilidad del régimen democrático, así como también en el contexto de democracias consolidadas la forma en que modelos institucionales presidencialistas/ parlamentaristas/semipresidencialistas así como mayoritarios/ de consenso afectaron el proceso de formulación de políticas públicas, las políticas resultantes de ese proceso y los efectos en términos de estabilidad/volatilidad, flexibilidad/rigidez, nivel de adaptabilidad, coherencia, calidad de implementación, eficiencia, efectividad y orientación al bien común (Lijphart, 1987; Linz, 1988; Sartori, 1994; Linz, Valenzuela, 1994; Mainwaring, Shugart, 1994; Mainwaring, Carey, 1997; Shugart, Carey; 1997; Mainwaring, Shugart, 2002).

<sup>58</sup> Para una crítica metodológica del neoinstitucionalismo y el efecto de las instituciones sobre las políticas públicas ver, por ejemplo, Przeworski (2004).

<sup>59</sup> Para estos autores, las instituciones políticas, las cuales distribuyen el poder político *de jure* y la distribución del poder político *de facto* entre los grupos sociales.

consolidados instrumentos de *checks and balance*. Como ha demostrado Olson (1965) los grupos de interés más pequeños, con intereses más concentrados, tienen mayores incentivos distintos para llevar adelante una acción política organizada. El grupo se constituye, entonces, como un actor privilegiado en los términos de su capacidad para determinar los resultados de las políticas<sup>60</sup>. Por ello, frente a los cambios en los diseños regulatorios dicha élite pueden adaptar sus estrategias a fin de incrementar sus poderes políticos *de facto*. En consecuencia, sin activos instrumentos para el control de las políticas implementadas por el Ejecutivo, la intervención gubernamental se incrementa y, por medio de ella, la capacidad de esta élite para incidir en la dinámica de implementación de la política y sus resultados.

En cierta medida este trabajo nos lleva a indagar sobre los dos factores que consideramos centrales para explicar por qué distintos modelos de concesión de obras viales, surgidos a partir de orientaciones rectoras diferentes y que articulan distintas estructuras de incentivos, generan resultados similares en términos de la dinámica de interacción entre el Estado y los responsables de la ejecución de las obras, el nivel de ejecución de las mismas, su costo fiscal y la calidad de la prestación del servicio de reparación y mantenimiento de los caminos. Para ello, en primer lugar se debería hacer foco en el análisis de la institucionalidad reguladora, estudiando la capacidad regulatoria sectorial en un marco más general que evalúe las capacidades estatales. En segundo lugar, se deberían indagar las características constitutivas de los concesionarios desde una perspectiva más inclusiva que los analiza como parte de un sector consolidado del empresariado con características particulares en función del mercado en el que desarrollan su actividad. En las siguientes secciones profundizaremos sobre algunas cuestiones que, a partir del análisis del caso de las concesiones viales, nos permite plantear algunas hipótesis preliminares.

## **8. Autonomía y capacidad de la agencia con responsabilidades de regulación sectorial**

Las transformaciones en el modelo regulatorio adoptado conjugadas con un organismo regulador cuyo diseño no fue fortalecido en términos de su nivel de autonomía nos permite concluir que la política implementada a partir de 2003 amplió las condiciones para la intervención gubernamental y la cooptación política del organismo regulador. Obviamente, esto en el marco de incidencia de otros factores tales como el nivel de concentración del Poder Ejecutivo, la capacidad del poder legislativo de intervenir en la orientación de las políticas y de controlar y de los organismos de control, factores serán analizados en las siguientes secciones.

En función de las características formales del organismo regulador un incremento en los recursos asignados y/o de la capacidad decisional no son suficientes para revertir las condiciones iniciales de baja autonomía del regulador. En tal sentido, una mayor disponibilidad de recursos no aumenta la efectividad regulatoria sectorial. En el caso de las concesiones viales, el incremento de las funciones estatales por la responsabilidad sobre las obras de mantenimiento redujo, como se señaló anteriormente, el rol de los concesionarios. Sin embargo, el riesgo de cooptación política se vio incrementado frente a las nuevas funciones asignadas al organismo regulatorio. El interés por este organismo aumentó. Al

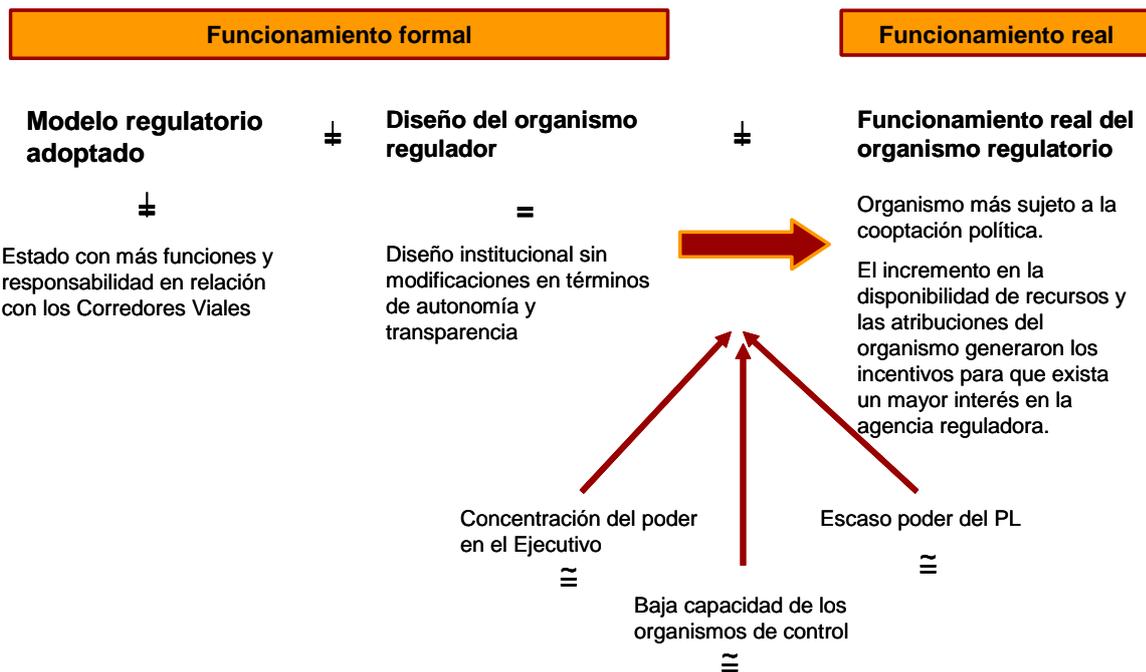
---

<sup>60</sup> En este caso, nuestro interés consiste en analizar la capacidad de estos grupos para afectar los resultados de las políticas debido a la distinción antes realizada respecto de que estos grupos buscan incidir sobre la decisión (formulación de una política pública) y/o el resultado de su implementación. No obstante, dadas las circunstancias en que fueron formuladas ambas políticas, la capacidad del sector empresario en cuestión se vio reducida en la etapa de decisión. Lo cual, como surge del análisis realizado, no afectó su capacidad para impactar sobre la implementación de las políticas.

mismo tiempo, no se redujo la incidencia de una baja capacidad de control y regulación sobre la actividad privada puesto que las obras en los corredores siguieron siendo realizadas por las mismas empresas concesionarias.

La figura que se presenta a continuación considera las transformaciones que se produjeron a partir de 2003 en términos del diseño de la política regulatoria y su efecto sobre la dinámica real de interrelación del organismo regulador con el poder político, en comparación con el modelo que lo antecede. En la primera línea, se distingue entre el funcionamiento formal y el real para luego plantearse los aspectos que diferencian a los dos modelos regulatorios adoptados.

**Figura 1: Transformaciones institucionales a partir de 2003**



## 9. La capacidad de ingerencia del ejecutivo en un contexto de débil accountability horizontal

Las distintas agencias diseñadas para ejercer la regulación sectorial han tenido una escasa autonomía de las autoridades gubernamentales. Aún cuando ya existía una importante experiencia privatizadora -luego de una década donde se privatizaron y concesionaron múltiples empresas prestadoras de servicios públicos- y de creación de agencias reguladoras, el OCCOVI surge con un déficit de autonomía del poder político que resulta muy difícil de revertir. A dicha circunstancia inicial se agregan:

- La fuerte injerencia de la unidad política rectora en el sector (Secretaría de Obras Públicas) en las etapas claves de la gestión (v.g. armado de licitaciones para la concesión y renegociaciones). Este nivel de intervención se ha visto reducido en la implementación del segundo modelo de regulación, cuando existió una estrecha consonancia entre el Director designado en la agencia reguladora y las máximas autoridades políticas;

- El bajo nivel de injerencia de otras instituciones (v.g. Poder Legislativo y gobiernos subnacionales) y
- La escasa visibilidad de la cuestión, que se manifiesta en un bajo interés de la ciudadanía y en que los usuarios con mayor capacidad de incidencia (v.g. transportistas de carga y pasajeros) resultan compensados con exenciones impositivas y, principalmente desde 2001, con subsidios.

Frente a tal escenario, la situación observada entre 2003 y 2007, de incremento de recursos económicos y aumento en la capacidad decisora de la agencia de regulación no son más que un indicador de la capacidad del Ejecutivo de intervenir en forma directa sobre la regulación sectorial. Hasta 2003 la intervención del Poder Ejecutivo se produjo a través de la Secretaría de Obras Públicas: el diseño de la política de concesión se elaboró en el marco de dicha Secretaría (en ese momento, a través del Ministerio sectorial<sup>61</sup>), el proceso licitatorio fue liderado por la mencionada unidad y las revisiones posteriores a los contratos también se realizaron a través de la Secretaría. A lo largo de los gobiernos de Menem y De la Rúa, el organismo regulador tuvo un rol secundario sin importar su nivel de autarquía formalmente definido. Durante esos períodos, su actividad, se redujo a recopilar la información que los concesionarios brindaban y a llevar adelante expedientes de multas y penalidades que nunca se cobrarían. En ese contexto, los empresarios del sector tenían pocos incentivos para incidir sobre las actividades del regulador. Por el contrario, como se analizará posteriormente, el eje de su accionar radicó, a lo largo de todo ese primer período, en la administración central. En una democracia de tipo delegativa<sup>62</sup> con importantes falencias en los sistemas de control, el Ejecutivo tiene la capacidad de incidir garantizando beneficios extraordinarios para los actores con más recursos (en términos económicos pero también de presión).

El nuevo modelo de regulación estableció que las obras de mejoramiento fueran realizadas por el Estado, de forma que se recortaban las responsabilidades del concesionario, al tiempo que se ampliaba la responsabilidad estatal y con ello el número de contratos de obra. En función de la misión de la Dirección Nacional de Vialidad, podía preverse que las obras fueran adjudicadas por dicho organismo. Sin embargo, su carácter técnico, mayor trayectoria y los largos procedimientos configurados para la adjudicación de obras harían más indirecta la intervención gubernamental. En cambio, a través de un fortalecimiento del OCCOVI se generaba la oportunidad de que, en el marco del nuevo modelo de regulación, la intervención directa que venía ejerciendo el Ejecutivo resulte más efectiva. Sin embargo, como se profundizó anteriormente, el fortalecimiento de dicho organismo no fue respecto a la autonomía y funciones regulatorias, sino en su capacidad de decisión. El mencionado proceso se produjo, además, en forma paralela a una concentración de poder al interior del OCCOVI. En conclusión, con los mayores recursos destinados a la infraestructura y, específicamente a la infraestructura vial, la intervención del Ejecutivo quedó solapada tras la actuación de una agencia regulatoria en un escenario de baja *accountability*. Dicho esquema sufriría variaciones con el cambio de la máxima autoridad de la agencia regulatoria y la finalización de los plazos definidos en los contratos de 2003. La expectativa de una menor disponibilidad de recursos para realizar obras de infraestructura vial generó algunas variaciones en términos de las alternativas de política pública que se analizan en relación con el tercer proceso de licitación de los corredores viales. Los modelos regulatorios que se están analizando plantean un nuevo recorte de las funciones estatales en términos de la realización de las obras de mejoramiento en los caminos concesionados. Se esperaría, entonces, que una reducción en el

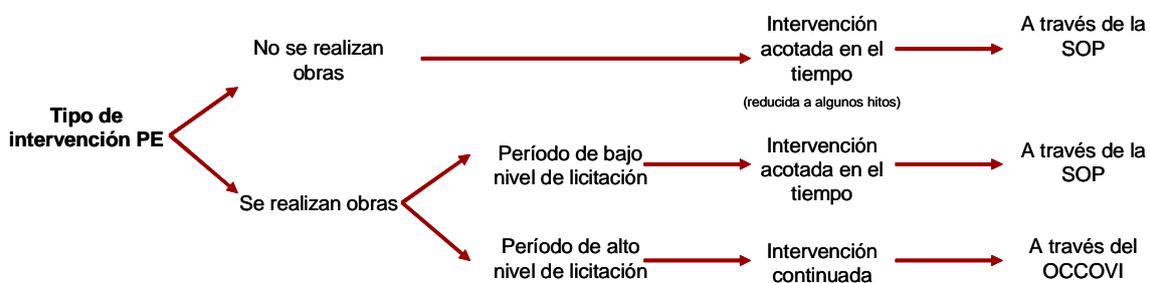
<sup>61</sup> Ministerio que desempeñó un rol central en el armado de las primeras privatizaciones y que fue liderado por Roberto Dromi, ideólogo de dicha reforma.

<sup>62</sup> O'Donnell (1998 a. y b.), Collier y Levitsky (1998).

número de contratos de obra (cantidad y monto) modifique nuevamente la forma en que se produce la intervención gubernamental si se mantienen constantes las otras variables (escasa capacidad de los organismos de control, el poder legislativo).

La figura que se presenta a continuación esquematiza las distintas estrategias de intervención del Ejecutivo en relación con la cantidad de obras licitadas. Como pudo observarse, la intervención directa y continuada del Ejecutivo en el organismo de control sólo se produjo en el período de un mayor nivel de contratación de obra pública. Entretanto, frente a una disminución en la cantidad y monto de las licitaciones de obra (última etapa del segundo modelo de regulación) la estrategia adoptada fue más similar a la del primer modelo regulatorio, es decir, cuando el Estado no contrataba obras para los caminos concesionados. En esos casos, la intervención fue acotada en el tiempo y la unidad de la administración central ganó preponderancia.

**Figura 2: Tipo de intervención gubernamental en relación con el modelo regulatorio y el ciclo de inversión en la red concesionada**



## 10. Algunas conclusiones preliminares: notas para la elaboración de un estudio comparativo de transformaciones en la política regulatoria argentina

El análisis de la implementación de los dos modelos de concesiones viales permitió observar que, a pesar de que los modelos regulatorios articulaban diversas estructuras de incentivos, persistió cierta lógica de articulación social. Esta lógica de articulación permitió que se sostuvieran ciertos beneficios, aunque para ello los empresarios involucrados en la reparación y mantenimiento de los caminos tuvieron que adaptar sus estrategias de acción. Por ello, aún con los importantes cambios en los diseños regulatorios los niveles de ejecución de las obras tendieron a ser menores a los inicialmente programados, el costo fiscal de la política implementada fue alto y, en ninguna de las dos concesiones se generaron recursos que permitieran mejorar la calidad de los caminos alternativos o construir nuevas rutas.

Durante la década del '90, la realización de las obras quedó sujeta a la constante revisión de los cuadros tarifarios, las compensaciones indemnizatorias y el aumento en el nivel de subsidios. Las renegociaciones fueron, en ese período, el instrumento a través del cual se garantizó el beneficio empresario ya que la incertidumbre resultó compensada por medio de subvenciones, el reconocimiento de deuda y/o la reprogramación de los planes de obra. Entretanto, a partir de 2003, el Estado amplió su nivel de intervención en la medida en que retuvo la responsabilidad por la ejecución de las obras primordiales. Así, se inició un modelo a través del cual se financió el mantenimiento y conservación de los tramos concesionados por medio de dos ventanillas. Por un lado, pagó los costos de obras licitadas (aún cuando tendió a retrasarse su ejecución) y, por el otro, distribuyó más recursos de la caja única por el

incremento de los costos del mantenimiento y la limpieza que realizaban los concesionarios viales.

A lo largo de las dos concesiones viales, se requirieron recursos adicionales a los inicialmente programados debido a los altos costos fiscales generados. Tanto en 1989/90 como en 2003 la concesión de redes viales fue considerada una estrategia para la mejora de la red vial en su conjunto. Sin embargo, el estudio realizado permitió demostrar que en ninguno de los casos se generó un círculo virtuoso que beneficiara a los otros caminos menos transitados.

A partir del análisis de la primera concesión de redes viales puede concluirse que aún cuando podría suponerse que se impuso una perspectiva de la regulación reduccionista, no fue así. Del análisis de la concesión vial realizada en 1990 se desprende que no se cumplieron siquiera con los objetivos mínimos que caracterizan a dicha perspectiva. En tal sentido, es evidente, por ejemplo, que no se redujeron los riesgos de la incertidumbre, ni se garantizaron reglas generales y homogéneas. Tampoco se implementó, en el caso de las redes viales argentinas, el modelo de light regulation (regulación liviana) al que se refirieron Davis y Flanders (1995) porque, tal como se desprende del análisis realizado, en el caso estudiado no hubo ausencia de normas sino que estas se multiplicaron, mostrando una permanente injerencia del Estado.

En términos de analizar qué es lo que efectivamente se reguló durante la primera concesión vial, se observan dos problemas subyacentes. El primero, vinculado con la confiabilidad de la información utilizada en función de que la principal fuente ha sido el concesionario. Esta situación, obviamente, reforzó la asimetría de la información. El segundo de los problemas que limitó la regulación es la inestabilidad institucional. Tal como se analizó, los continuos cambios en las reglas de juego y los organismos redujeron las responsabilidades de control y complejizaron, por los problemas en el traspaso de los registros, un análisis de la evolución del comportamiento de los concesionarios y, en general, del sector. Este segundo problema se vió fortalecido por la fragmentación de las funciones regulatorias.

Durante la segunda concesión de redes viales, la regulación ejercida pareció quedar exclusivamente asociada al recorte de las funciones de los concesionarios. De esta forma se evitaron algunos problemas vinculados con el modelo anterior, por ejemplo, en cuanto al acceso a la información sobre el estado de los caminos, la programación de las obras, el estado de las mismas y la distribución del cánón/subsidio. Sin embargo, el nuevo modelo no redujo el impacto negativo que podía tener una regulación poco efectiva sino que modificó la naturaleza de la regulación y los ámbitos de intervención estatal. En función de la ampliación de esta intervención, la capacidad de regulación no puede analizarse sólo en la relación del Estado con los concesionarios sino, como se realizó en el trabajo, necesita incorporar a las empresas contratadas para la ejecución de las obras.

En definitiva, las transformaciones en el modelo regulatorio adoptado, conjugadas con un organismo regulador cuyo diseño no fue fortalecido en términos de su nivel de autonomía, permitió ampliar las condiciones para la intervención gubernamental y la cooptación política del organismo regulador. Por lo que, en un contexto donde la capacidad regulatoria del aparato estatal es baja, dicho organismo también resultó más permeable a las demandas del sector empresario.

El grupo de empresarios que en 1989/90 preferían sostener el modelo de contratación de obra pero que “aceptaron” la modificación de la política vial y la concesión de las rutas más

transitadas y que en 2003 pretendían renegociar una extensión de los plazos de los plazos de concesión en el marco del modelo adoptado a principios de la década anterior, no participaron de la definición de ninguno de los dos modelos regulatorios pero tampoco se enfrentaron al gobierno para vetar la política. No obstante, intentaron (y consiguieron) intervenir en las decisiones posteriores.

En cuanto a la dinámica de funcionamiento del sector, se observa una importante continuidad en términos de su opacidad. Durante la primera concesión vial, la falta de transparencia se evidencia en los constantes cambios de reglas de juego a través de las renegociaciones. En la segunda, se observa una mayor persistencia de las reglas de juego, pero la opacidad se manifiesta en el manejo de los fondos y en la modificación de las condiciones contractuales a partir de las iniciativas privadas aprobadas.

Por otra parte, resulta evidente la fragmentación de funciones asociadas con la regulación sectorial. Aún cuando el OCCOVI cobró impulso entre 2003 y 2007, la multiplicación de instituciones con funciones vinculadas a la planificación, organización y control de los caminos, en general, y de las rutas concesionadas, en particular, es un elemento que se utilizó para explicar la baja capacidad estatal para regular. La superposición de funciones y los vacíos, en términos de lo que se considera un efectivo modelo de regulación sectorial, son un exponente de la baja capacidad regulatoria. Además, sirven para cuestionar la relevancia que efectivamente se otorgó a la regulación después del fin de la convertibilidad. Así, en algunos sectores se renegociaron los contratos (v.g. distribución eléctrica, algunas autopistas y transportadoras de energía eléctrica), en otros se los finalizó en forma anticipada (v.g. correo); en otros se reestatizaron las empresas privatizadas en la década anterior (v.g. agua y saneamiento) o, a partir de los enfrentamientos, se crearon empresas estatales (v.g. ENARSA; LAFSA), pero en ninguno de los casos se produjo una profunda revisión de la situación preexistente en el sector. Los enfrentamientos con los empresarios de las privatizadas fueron evidentes en los primeros tiempos del gobierno de Kirchner, pero aún cuando se optó por la rescisión o reestatización, la opción pareció más un producto de la decisión empresarial de retirarse que el resultado de una firme intención del Estado de revisar las condiciones de contratación y del fortalecimiento de su rol como regulador.

En asociación con lo planteado en el párrafo anterior, se destaca la continuidad del rol central desempeñado por el Poder Ejecutivo Nacional en la implementación de los dos modelos. Si bien la afiliación partidaria y los nombres de los funcionarios han variado, las dinámicas de interacción subsisten. En tanto, el Poder Legislativo y los gobiernos provinciales y municipales, por cuyos territorios atraviesan los caminos concesionados, fueron sistemáticamente excluidos de los ámbitos de tomas de decisión. Por su parte, las resoluciones e intervenciones de organismos de control tales como la AGN, el Defensor del Pueblo, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y la Sindicatura han sido desestimadas al momento de la negociación con los empresarios del sector o la reorganización institucional. Inclusive, el fortalecimiento del OCCOVI puede ser considerado un indicador de la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional. La importancia del organismo resulta, entonces, de los vínculos informales existentes entre el Director Ejecutivo del organismo, el Ministro de Infraestructura y el Presidente. Es decir, su capacidad de acción radicó en las actividades realizadas en tales esferas.

## Bibliografía

Acemoglu, Daron; Robinson, James (2006). "Persistence of Power, Elites and Institutions". Working Paper 06-05. Working Paper Series, MIT, Department of Economics, Massachusetts.

Azpiazu, Daniel (2002). *Privatizaciones y poder económico*. FLACSO, IDEP, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel; Pesce, Julieta (2003). *La privatización del sistema vial en la Argentina ¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?* FLACSO, Documento de Trabajo 11. Buenos Aires:FLACSO.

Azpiazu, Daniel; Schorr, Martin (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires:FLACSO, IDEP, Siglo XXI.

Damill, Mario; Frenkel, Roberto; Maurizio, Roxana (2007). "Macroeconomic policy changes in Argentina at the turn of the century". En: Novick, Marta, et.al. (2007) *In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact*. Research Series, 114. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Davis, Evan; Flanders, Stephanie (1995). "Conflicting Regulator Objectives: The Supply of Gas to UK Industry". En Bishop, Matthew; Kay, John; Mayer, Colin (ed). *The Regulatory Challenge*. Oxford University Press. Nueva York. (pp. 43-66)

Etchemendy, Sebastián y Garay, Candelaria (en prensa). *Between Moderation and Defiance: The Kirchners' Government in Comparative Perspective (2003-2008)*. En: Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds). *Latin America's Left Turn: Causes and Implications*. Cambridge University Press.

Frenkel, Roberto (2006). "Las perspectivas de las políticas macroeconómicas en América Latina a mediados de 2006". En: Iniciativa para la Transparencia Financiera, Lectura nº 18. Buenos Aires. (DE: [www.itf.org.ar](http://www.itf.org.ar))

Heymann, Daniel (2006). *Buscando la Tendencia: Crisis Macroeconómica y Recuperación en la Argentina*. Documento de Trabajo CEPAL. Buenos Aires: CEPAL, UNDP.

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (en prensa). *Latin America's Left Turn: Causes and Implications*. Cambridge University Press.

López, Andrea; Forcinito, Karina (2005). "Capacidades estatales en la provisión y regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina" (mimeo).

Murillo, María Victoria (2009). *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*. Nueva York: Cambridge University Press

Novaro, Marcos; Cherny, Nicolás; *Feierherd, Germán* (2008). "Capacidades presidenciales y gobernabilidad democrática en Argentina". Trabajo presentado en el Seminario Internacional Calidad de la Democracia en América Latina, México, realizado en el mes de mayo.

Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Przerworski, Adam (2004). "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?" En: European Journal of Sociology 45 (2): 165-188.

Weyland, Kurt (2004). "Assessing Latin American Neoliberalism: Introduction to a debate". En: Latin American Research Review, Vol. 39, No. 3 (2004), pp. 143-149.

Zelaznik, Javier (2007). "Building the New out of the Old? Politics and Economy under Kirchner" Trabajo presentado en el workshop *Modern Market and Traditional Politics*, Latin American Centre, Universidad de Oxford. Jornada realizada el 4 de junio de 2007