

DOS PROYECTOS DE OBRA PUBLICA VIAL

AG Ing. Beatriz Hebe López - AG Lic. Roxana B. Rubins

Introducción

El trabajo que sigue presenta un marco explicativo desde el cual intentar comprender las transformaciones en curso en el sistema de construcciones viales en el país.

Para ello, partiendo de la historia sobre el modo en que se edificó la red vial argentina, se acentúa la importancia del esquema financiero de las obras públicas para que el sector vial adquiriera su actual conformación. Se describen luego los contenidos de los principales marcos jurídicos con los cuales se desarrolló el sector de obras públicas viales, así como su actual organización, para presentar dos proyectos, actualmente en discusión, y sus implicancias.

La historia del financiamiento de la obra pública vial en Argentina

Argentina es un país inmenso. Y poco poblado. El censo de población de 1895, estabilizada ya la situación política, y sometido el país a un intenso flujo migratorio, contabiliza casi 4 millones de habitantes, 920.000 de ellos en la Provincia de Buenos Aires, 670.000 en la Ciudad de Buenos Aires, y sólo 133.369 en los ocho territorios nacionales vigentes a ese momento (las actuales provincias de Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, y Tierra del Fuego). (Vázquez Presedo, 1978)

Para ese momento, el tendido de líneas férreas alcanza casi su máxima extensión, posibilitando la construcción de sólidas “economías regionales” para abastecer el mercado interno en expansión. La llegada del ferrocarril permite el cultivo de caña de azúcar, vinos, aguardientes, yerba, tabaco, algodón en gran escala, en las provincias de Salta, Mendoza, San Juan, Misiones, Corrientes o Chaco. Marginalmente, provincias como Catamarca, Jujuy, La Rioja, San Luis, generan algún aporte productivo regional para abastecer el floreciente mercado del “puerto”, con las economías de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires y parcialmente La Pampa volcadas a la producción exportable (Rubins y Cao, 1999).

Es una época en la que el transporte se efectúa con medios de tracción a sangre hasta los ferrocarriles, luego por ferrocarril, y más tarde por barco para la producción exportable.

En ese contexto, no es que los constituyentes de 1853 se “olvidaran” de a qué nivel jurisdiccional, si provincias o Nación, debía asignarse la función de promover el desarrollo del sistema vial, siendo relevante solamente la promoción del tendido de vías férreas. Así, no hay indicaciones en la Constitución Nacional de 1853 respecto de si es de competencia de la Nación o de las provincias la administración del sistema vial, cuando sí las hay respecto de la promoción de los ferrocarriles. Sin embargo, durante la presidencia de Urquiza se sanciona la primera ley que tiene algo que ver con vialidad: ley 43 del 12/9/1855 para autorizar al PEN a hacer un camino que comunique a las provincias del Norte con el Río Paraná (Sánchez de Bustamante, 1939).

Pero a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la expansión de la producción regional, que requiere mejoras en los accesos de los productores al ferrocarril por un lado, y por otro la irrupción del automóvil, inducen la necesidad de mejorar la red vial.

Según Barbich (1933, p.45 y 46), hasta 1910 el cuidado de las carreteras era municipal, y se limitaba a unas pocas cuadras a la salida de las ciudades. Al difundirse los automóviles, el gobierno nacional, y los provinciales y municipales debieron incrementar el número de puentes, sistematizar carreteras por medio de alcantarillados, terraplenes, e iniciar la construcción de caminos afirmados, sobre todo en las provincias que disponían de material pétreo en abundancia.

Un trabajo de investigación del Instituto de Economía de los Transportes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Sánchez de Bustamante, 1939), señala que la construcción y mantenimiento de puentes y caminos, como función de gobierno, se inició sólo después de Caseros, mientras en simultáneo comenzó a construirse la red de ferrocarriles. La necesidad de comunicar a las provincias omitiendo a Buenos Aires, que había salido de la Confederación, llevó a promover algunas construcciones de caminos interprovinciales. Pero no es sino hasta la difusión plena del ferrocarril, y la introducción del automóvil, que se hace necesario y vigente el establecimiento pleno de una red vial.

La ley 5315

Aprobada el 1/10/1907, establece un impuesto a los ferrocarriles generando una contribución del 3% del producto líquido para la construcción o mantenimiento de puentes y caminos ordinarios, de los municipios o departamentos cruzados por la línea férrea, por los caminos que crucen las vías, y en proporción a los kilómetros de vías por provincia. El Poder Ejecutivo debía depositar esos fondos en el Banco de la Nación Argentina, en una cuenta especial, siendo su uso de afectación específica a los puentes, caminos que cruzan vías, etc. Podían adherirse a los alcances de esta ley las empresas concesionarias de ferrocarriles que así lo desearan y todas lo hicieron.

En resumen: el financiamiento público para la red vial nace con un impuesto con afectación específica administrado a través de una cuenta especial, cobrado a los beneficios líquidos de los ferrocarriles. Resta todavía cuantificar en moneda comprensible el producido de este impuesto: para 1908, son alrededor de U\$S 6,2 dólares per capita, contra una provisión presupuestaria anual actual y no específica de alrededor de \$ 7.36 per capita. Mientras tanto, el tipo de caminos o puentes construidos ha variado sustancialmente, así como su costo.

Organizacionalmente, el desarrollo de las instituciones volcadas a la actividad vial sufrió transformaciones. En 1875 por ley 757, se crea el Departamento de Ingenieros Civiles, con una Inspección General de Puentes y Caminos. Este ente tuvo a su cargo la ejecución de obras civiles hasta 1898. Por ley 3727, en octubre de 1898 se crea el Ministerio de Obras Públicas, cuyo Decreto reglamentario crea la Dirección General de Vías de Comunicaciones y Arquitectura, con una Inspección General de Puentes, Caminos y Telégrafos.

En abril de 1906 aparece la Dirección General de Puentes, Caminos y Telégrafos, que para 1909 se transforma en Dirección general de Puentes y Caminos. A partir de la aprobación de la ley 5315, por su parte, se crea una repartición autárquica, la Comisión Administradora del Fondo de Caminos, en 1907. Sólo tras la sanción de la ley 11.658, se dicta un Decreto que crea la Dirección Nacional de Vialidad, que refunde a la Dirección General de Puentes y Caminos y a la División Contabilidad de Fondos de Vialidad ley 5315 (Sánchez de Bustamante, 1939).

¿Qué tipo de obras y qué tipo de presupuesto se ejecutaban? Veamos la Memoria del Ministerio de Hacienda para 1910.

Presupuesto de Gastos en Obras Públicas en 1910

Concepto	En pesos m/n	En dólares de 1998
Obras arquitectónicas	8.922.141	66.119.000
Obras hidráulicas	19.195.595	142.252.000
Líneas férreas	54.137.242	401.193.000
Obras de higiene y salubridad	4.956.058	36.727.000
Puentes y caminos	2.901.851	21.504.000
TOTAL	90.112.887	667.795.000

Fuente: Memoria del Ministerio de Hacienda 1910, BLS 2001, Boletín Techint varios años

¿Qué obras se llevaban a cabo?

Obra	Importe en \$ m/n
1. Conservación de puentes y caminos	598.605,02
2. Estudio de puentes carreteros	13.622,00
3. Cumplimiento de las leyes 4301, 4844, 5111, 5268, 5287, 5750 (*)	1.474.643,96
4. Cumplimiento de las leyes 4812, 5029, 6063, 5682, 5799, 6066 y 6236 (*)	301.980,15
5. Construcción Puente río Juramento ley 5637	42.370,40
6. Puente sobre Río Grande	15.105,10
8. Camino de Reconquista al Puerto	30.000,0
9. Puente sobre Río Mendoza	0,00
10. Camino de Lumbreras a Rivadavia	10.000,00
11. Reconstrucción camino a Cafayate	40.000,00
12. Camino de Salta a Lesser	10.000,00
13. Camino de Los Baños a Rosario de la Frontera	10.000,00
14. Camino de Covunco a Las Lajas	25.000,00
16. Terminación de obras en Corrientes ley 4956	40.000,00
17. Construcc. De un puente en Córdoba	15.000,00
20. Camino de Antaje a la Estación Aurora	5.000,00
21. Estudio de un camino de Alurralde a Colalao	6.350,00
24. Camino de Salta a Cerrillos	5.000,00
25. Camino de Salta a San Lorenzo	5.000,00
26. Varios puentes en Entre Ríos	150.000,00
28. Camino de Desamparados a Serrezuela	20.000,00
29. Camino de Estación P.de los Llanos a Malazán	10.000,00
30. Camino de Valle Viejo a Piedra Blanca	10.000,00
32. Camino de Cañada Honda al Pedernal	5.000,00
33. Camino de La Quiaca a Santa Catalina	5.000,00
35. Construcción de dos puentes en Córdoba	2.079,00
40. Puentes y Caminos en Catamarca	5.000,00
44. Puente sobre el Río Mendoza	87.140,80
45. Camino de Santiago del Estero a San Martín	1.000,00

(*) Leyes adicionales a los presupuestos vigentes, en general contratando empréstitos para ejecutarlas

¿Qué visión sobre el sector tienen, ya conformadas las áreas pertinentes hacia 1920? Veamos el diagnóstico sobre la actividad vial que produce una interpelación parlamentaria al Ministerio de Obras Públicas en 1922:

“El Congreso pregunta: las leyes y decretos mencionados sobre vialidad, ¿qué resultados “prácticos eficaces han tenido?”

“Respuesta del MOP: Es fácil comprobar... que las leyes y decretos del Gobierno Nacional” “relativos a caminos han sido todos autorizando la ejecución de obras, sin responder a un plan” “general de vialidad...”

“(Diagnóstico del MOP): Se necesita un plan general sistemático de caminos y una ley que” “establezca, en los que hoy se llaman impropriamente ‘nacionales’, el régimen técnico,” “administrativo y legal basado en la jurisdicción nacional.”

“Las provincias conservan actualmente su propia jurisdicción sobre los caminos que atraviesan” “su territorio, dificultándose con ello la acción del Ministerio de Obras Públicas en lo referente a” “la buena conservación de esos caminos de carácter general, sin que sea posible reprimir los” “abusos que se cometen, en detrimento del buen mantenimiento de estos caminos o prevenir” “su repetición, pues el concurso de las autoridades provinciales, solicitado oportunamente, no” “siempre se ha manifestado con resultados positivos.”

“Por consiguiente, falta dictar las leyes fundamentales relativas a la vialidad carretera, una,” “creando los recursos necesarios para llevar a cabo, aunque sea en el largo plazo, la” “construcción de una red de caminos afirmados, convenientemente estudiada... y otra, que” “sería la Ley Nacional de Caminos y Puentes, estableciendo la jurisdicción federal en los” “caminos generales, legalmente denominados “nacionales”, como así también fijando el” “concurso y la intervención del Gobierno Nacional en los caminos vecinales de las provincias,” “englobando en esta última denominación los caminos de acceso a las estaciones de” “ferrocarriles”. (textual del MOP, 1922).”

A partir de diagnósticos como éste, hacia 1932, en medio de una crisis financiera fenomenal, el Estado Nacional dicta la ley nacional de Vialidad número 11.658.

La ley 11.658

La ley crea la Dirección Nacional de Vialidad, en reemplazo de la Dirección General de Vialidad, como ente autónomo e institución de derecho público, a la vez que genera un sistema troncal de caminos nacionales, encomendando al nuevo ente el

estudio general de las necesidades viales del país y la proyección de la red a construirse. Se define cuáles caminos serán de competencia nacional, y cuáles no: “la Dirección tendrá especialmente en cuenta y dará preferencia a la construcción de los radiales a los puertos, a los de acceso a las estaciones ferroviarias, a los que unan las provincias o territorios nacionales, a los que den acceso a los países limítrofes y a los que intercomunique a las ciudades importantes y centros de producción, coordinando en lo posible los transportes carreteros con los fluviales, marítimos, ferroviarios y aéreos”.

Probablemente en imitación de la Federal Highway Act de 1916 de Estados Unidos, al finalizar el Art.3° se crea un sistema de ayuda federal a las provincias, destinado a la construcción de caminos.

En cuanto a su conducción, se establece que la DNV se administraría por un Directorio de 7 miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, siendo el Presidente y 3 vocales representantes de los intereses de las regiones, y los restantes miembros de asociaciones de agricultores o ganaderos; empresas de transporte o de instituciones del automovilismo, turismo o importadores de automóviles.

La ley crea la figura de un Ingeniero Jefe, nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Directorio, y un Consejo Técnico, presidido por el Ingeniero Jefe, formado por los jefes de las divisiones u oficinas principales de la Dirección.

El capítulo V reglamenta la ayuda federal a las provincias, fijando las condiciones por las cuales se produce la adhesión al régimen creado por la ley, estableciendo un modelo de leyes convenio para la adhesión, conteniendo disposiciones como la creación de organismos viales provinciales y fondos provinciales con afectación específica, y los procedimientos necesarios para percibir la ayuda federal.

El Decreto 505/58

El 22/01/1958, se aprueba el actual marco reglamentario de la DNV, del que pocas facultades quedan aún en pie, incluyendo algunas novedades respecto de la ley 11.658.

Se efectúa una propuesta de reestructuración del sistema troncal de caminos nacionales teniendo en cuenta a los que unen las provincias y capitales entre sí, las

ciudades importantes, los principales puertos navales y aéreos, las grandes zonas de producción y de consumo, los de vinculación internacional y los de enlace entre rutas troncales, creando una red que denomina de “caminos de coparticipación federal”, eliminando la ayuda federal de la ley 11.658. Se instituye un régimen de coparticipación federal, que tiene por finalidad contribuir a la construcción, reconstrucción, modificaciones y conservación de los caminos provinciales, y a la adquisición de equipos para obras viales por las provincias.

Se establece un fuerte régimen “presidencialista”, ya que todas las facultades del directorio son ejercidas por intermedio del presidente, y ningún miembro del directorio puede tener funciones ejecutivas, sino por expresa delegación del cuerpo. Se crea la figura del Consejo Vial Federal constituido por el presidente, directores e ingeniero jefe de la Dirección Nacional de Vialidad y los presidentes de los organismos viales provinciales. Debe estudiar y coordinar la obra vial del país y considerar y proponer soluciones a los problemas de interés común.

El financiamiento de la obra pública vial en Argentina y sus consecuencias

Desde sus inicios, el financiamiento del sistema de infraestructura argentino estuvo organizado con una mezcla de provisiones presupuestarias, y afectación específica de algún impuesto. En principio, la construcción de los ferrocarriles se efectuó con empréstitos particulares y luego, a partir de la administración de las tarifas.

La Ley Nacional de Vialidad N° 11.658, gestada al calor de la crisis y depresión de los años '30, crea o sustituye los impuestos existentes a los combustibles, y les da afectación específica sobre lo que denomina “red troncal”, claramente definida, destinando una porción a los que denominará “caminos de ayuda federal”.

Los artículos 11 a 15 de esta ley reglamentan el funcionamiento del denominado “Fondo Nacional de Vialidad”. Este debía destinarse al estudio, trazado, construcción, mejoramiento, conservación, reparación y reconstrucción de caminos y obras anexas, en la red definida por la ley.

La ley establecía que el 60% del fondo se destinaría a los caminos nacionales, invirtiéndolo del siguiente modo: en cuenta separada para la Capital, Provincias y

Territorios Nacionales, 20% en proporción a la superficie, 40% en proporción a la población y 40% en proporción al consumo de nafta.

Debe notarse en esta distribución de fondos, tanto en los criterios para la Nación como los de las provincias, que en parte hay implicados criterios devolutivos y del principio del beneficio (el consumo de naftas), y en parte criterios promocionales (proporción de la población). El repartir un tercio en base al presupuesto propio, es del estilo de criterios que aseveran que el interés político se demuestra por la inversión propia que esté dispuesta a hacer la unidad que invierte.

En el Decreto Ley 505/58 se modifican las características del Fondo Vial de afectación específica. Este Decreto Ley crea un Fondo Nacional de Vialidad destinado al estudio, trazado, apertura, proyecto, construcción, conservación, reparación, mejoramiento y reconstrucción de caminos, y obras anexas, aplicado exclusivamente a la ejecución y atención de las obras y trabajos definidos como del sistema troncal nacional.

El 65% del producido de algunos recursos del fondo queda a disposición de la DNV como Fondo I de Vialidad Nacional. El 35% restante, como "Fondo II de Coparticipación Federal", para ser distribuido directamente por el banco de la Nación Argentina a las cuentas de los respectivos fondos provinciales de Vialidad, de acuerdo con los índices de coparticipación que le suministrarán conjuntamente la Dirección Nacional de Vialidad y el Consejo Vial Federal. Ahora, la Nación conserva 65% del Fondo, sólo que las provincias pasaron a ser 22.

Luego, se da afectación específica a los recursos restantes incluidos en el Fondo a disposición de la DNV: El 90% para obras de construcción, reconstrucción, mejoramiento y conservación del sistema troncal de caminos nacionales y de sus obras anexas. En los gastos de conservación mencionados quedan comprendidos los necesarios para abonar la amortización y los intereses correspondientes a la adquisición de máquinas y equipos viales. Y el 10% restante para intensificar la construcción de carreteras de vinculación internacional y en los parques nacionales y reservas, y para accesos a los puertos y aeropuertos y a otros establecimientos de utilidad nacional.

¿Cómo se distribuye el Fondo II entre las provincias? 30% en partes iguales; 20% en proporción a la población; 20% en proporción a la inversión de recursos viales propios de cada una de ellas; 30% en proporción al consumo de "los combustibles en cada provincia gravados por el presente decreto ley.

La actualidad

En la actualidad, una plétora de instituciones regulan, intervienen, ¿planifican?, mantienen y participan en la construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte.

A nivel Administración Central del Estado Nacional, tenemos una Secretaría de Transportes, una Secretaría de Obras Públicas, una Subsecretaría de Recursos Hídricos, una Subsecretaría de Obras Públicas, varias comisiones de gestión de cuencas, todos ellos organismos destinados a proveer políticas y coordinar la actividad de otros entes ejecutores de esas políticas.

Pero la Secretaría de Transportes, si bien depende del mismo Ministerio, no tiene previstas entre sus funciones la coordinación con la Secretaría de Obras Públicas de las problemáticas comunes que puedan poseer.

En el nivel jurisdiccional "federal" (provincias), se repite la estructura central prevista para la Nación. Y vuelve a repetirse a nivel municipal. Es decir: Secretarías de Obras Públicas, Transportes, Comunicaciones, a veces combinadas con Medio Ambiente (Mendoza) diseñan políticas que ejecutan algunos entes descentralizados, para la red provincial en un caso, o municipal en el otro.

En todos los entes centralizados, el financiamiento proviene de rentas generales

En el nivel de ejecución, tenemos para la Nación, la Dirección Nacional de Vialidad, cuyas funciones han sido modificadas varias veces a partir del año 1958, y el Organismo de Control de Concesiones Viales para la problemática vial, y el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento y el Instituto Nacional del Agua y el Ambiente, para la problemática hídrica. Para los aeropuertos privatizados: el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

En el Ministerio de Infraestructura, y dependiendo del Secretario de Obras Públicas, funcionan además unidades ejecutoras de préstamos internacionales, que represtan a las provincias fondos que algún día serán devueltos, para mejorar algún tipo de red de comunicaciones viales provinciales, en abierta superposición con los entes ejecutores provinciales (Préstamo BIRF 1118, etc.)

En las provincias, y como subproducto de la ley 11.658 de 1932, las obras viales son ejecutadas por las Direcciones Provinciales de Vialidad. A veces sobre la red provincial, a veces sobre la red nacional, en virtud de acuerdos específicos que se gestan al calor de las “amistades” políticas del momento.

En resumen:

Por el Estado:

Vialidad Nacional

Vialidades Provinciales

Secretaría de Obras Públicas

Subsecretaría de Obras Públicas

Subsecretaría de Recursos Hídricos

Organo de Control de Concesiones Viales

Ministerios de Obras Públicas provinciales, a veces de Obras Públicas y Medio Ambiente; a veces de Transporte y Obras Públicas

Secretarías o Subsecretarías de Obras Públicas municipales.

Secretaría de Transportes de la Nación.

CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte)

ORSNA (Organo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos)

ONABE (Organo Nacional de Bienes del Estado, sucesor del ENABIEF, Ente Nacional Administrador de Bienes Ferroviarios)

INA (Instituto Nacional del Agua)

ENOHSA (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento)

Por las empresas constructoras:

Cámara Argentina de la Construcción

Empresas muy grandes, empresas medianas y pequeñas, algunas cooperativas.

Cámara Argentina de Concesionarios Viales

El mapa de instituciones y superposiciones de funciones es complejo. Y el modo de atacar los problemas, en un contexto de restricciones financieras severas, también.

Para el sector vial, campea un diseño organizacional perimido, sobre un sector en el que no se efectuaron las principales acciones de "reforma del estado" que alcanzaron al resto de los organismos de la administración pública durante la última década del siglo XX.

Veamos. A partir de los años '50, se consolidó un modelo de intervención sobre la red vial típico de la función keynesiana asignada a las obras públicas: el estado construyendo por administración PROPIA y gestionando por sí, con múltiples empleados, máquinas, materiales, y dispersión geográfica, sus propias obras. Es el modelo a partir del cual se organizan las DPV y la DNV.

Esto no tiene demasiado que ver con el financiamiento, pero sin embargo, el poseer el manejo de una cuenta especial con recursos con afectación específica (es decir, disponibilidad extrapresupuestaria de fondos) facilitó un desarrollo de la actividad estatal no tercerizada.

La DNV, en 1975, tenía 17.000 empleados, la mayoría de ellos operarios destinados al mantenimiento, construcción o recuperación de la red vial. La situación se repetía en las provincias: mantenimiento, construcción o recuperación administrada desde

el Estado, sobre la base de un financiamiento con afectación específica (la coparticipación de los impuestos del Fondo Nacional de Vialidad que permitía el desborde de imaginación de los gobiernos del momento, en particular las fantasías respecto de los costes de la infraestructura [\[1\]](#)).

Pero la dictadura militar permitió y facilitó el fortalecimiento de un sector del capital nacional, vinculado a través de contratos públicos con las obras de infraestructura, que se transformó en omnipresente en la esfera de las construcciones viales e hídricas.

Los procesos de reforma del estado en el sector llevaron a la tercerización de muchas de las actividades que realizaban por sí los estados provinciales y el nacional. La DNV, en la actualidad, cuenta con sólo 2900 agentes, de los cuales 900 están afectados a la conservación no tercerizada. Las únicas obras por administración que se ejecutan son aquellas cuyo mantenimiento privado fracasó (es decir, fueron tercerizadas pero se rescindió el contrato) más las obras de emergencia, en su primera etapa (caída de puentes hasta su reparación definitiva, calzadas anegadas hasta que se pueden reconstruir cuando desciende el agua, etc.).

No en todas las provincias se repite el esquema. Algunas, cuentan con sólidos planteles profesionales que les permiten formular contratos para tercerizar el sostenimiento de la red vial provincial. Otras, no. Pero siguen contando con fondos con afectación específica a partir de la coparticipación federal, que les ingresan automáticamente aunque influidos por los vaivenes de la recaudación. Algunas, mantienen todavía planteles importantes para la realización de obras por administración, envejecidos, con maquinarias obsoletas, etc.

Pero debemos tener en cuenta el poder de lobby de las empresas del sector. Estas se enfrentan con una estructura de múltiples actores estatales, con funciones superpuestas, que las regulan o contratan para realizar aquellas obras en las que ese poder de lobby se impuso por sobre los restos de la capacidad ejecutora de los estados provinciales, municipales o nacional. Esto, sin tener en cuenta que MUCHAS de las obras no les interesan, o por su dimensión, o por el grado de movilización de capital que requerirían para justificar que intervengan.

Además, tenemos a los “nuevos” organismos que surgen a partir de las concesiones efectuadas en 1992. Se proponen como entes reguladores, y se crean con la función de supervisar la ejecución de los contratos de concesión. La ex – OCRABA, actualmente transformada en OCCOVI, es el organismo que supervisa los contratos respecto del trozo de la red que fue concesionada (9.000 km de 31.000 de la red asfaltada).

Sus estándares de funcionamiento, financiamiento, y escalafón son modernos. Se nutren de personal que obtienen de los “viejos” organismos viales. Sus funciones aparecen claramente superpuestas con muchas de las funciones de los organismos viales, con claros problemas jurídicos –quién expropia, a quién pertenece la zona de caminos, hasta qué kilómetro poseen competencia para intervenir, ¿sólo regulan las condiciones del contrato? ¿tienen facultades para intervenir en las emergencias?, etc.

Enfrente, este organismo tiene a los mismos actores que las DPVs o la DNV. Es decir, a las empresas constructores, pero esta vez nucleadas en la Cámara Argentina de Concesionarios Viales (en vez de en la Cámara Argentina de la Construcción). Sólo que su capacidad ejecutiva no está en juego, pues los Concesionarios ya se quedaron con todas las actividades directas, hasta la próxima concesión del MANTENIMIENTO. Pues la construcción, sigue en manos de los órganos ejecutores hasta la concesión del mantenimiento. Así que ejecutan, contratadas por las DPV o la DNV las obras que luego les serán entregadas en concesión, o para ser mantenidas con algún sistema de gestión que involucre la tercerización.

Y AHORA, DOS PROYECTOS POLARES

Se describió cómo, históricamente, se han financiado las obras viales en la Argentina. Se propuso que esta modalidad del financiamiento generó, por una parte, un "formato" de intervención estatal, en parte regulatorio, en parte interventor sobre la planificación, la construcción y el mantenimiento de las obras viales. En la vereda "privada", y al vaivén de los acontecimientos de la economía y los modelos de desarrollo adoptados, un sector actualmente muy concentrado, dependiente del financiamiento estatal, que inicialmente se modeló como un reflejo de las políticas nacionales y luego, con su intervención, las resignificó y acomodó a su propio ritmo y esquema de acumulación.

Así, durante los años de gobiernos militares, y con el modelo keynesiano en curso, las empresas contratistas de obras viales crecieron y se concentraron, dependiendo de un esquema financiero por el cual, a partir de la construcción o el mantenimiento de alguna porción de los caminos, tras la certificación, recibían el pago de la obra efectuada.

En este marco, el que se endeuda (en caso de no existir superávit en las cuentas públicas) es el Estado Nacional, a tasas de deuda soberana, financiando la ejecución parcial de las obras. El resultado, es el único sector de la economía argentina que no está transnacionalizado. No es un sector fácilmente defendible, es un sector altamente concentrado, que se ha modernizado contando con el financiamiento estatal, que no asume riesgos capitalistas ciertos, más que los que devienen del retraso en los pagos en que pueda incurrir el Estado. Y aún así, cuenta con la protección especial respecto de ese retraso, que surge del Art.48 de la ley 13.064 de Obra Pública, que establece para los retrasos una tasa especial, muy superior a las tasas de interés que el Estado abona al incurrir en deuda soberana.

Pero: el sector de cuadros técnicos que incorpora es nacional. Su facturación se vuelca en el interior del país, las ganancias –o superganancias, según quiera mirárselas– se invierten en el sector, incorpora personal permanente en los lugares en los que se encuentre, invierte en maquinaria local, no deriva sus ganancias al exterior, compra insumos locales que no importa en forma directa, etc.

Los proyectos en curso de modificación de los esquemas de financiamiento de la obra pública vial, operativizados a partir del Decreto n°802/2001, son tajantemente diferentes. Si bien tienen la apariencia de la creación de una fuente de financiamiento con afectación específica para nuevas obras, se impone como objetivo del Decreto la transformación de la gestión del sector vial impulsando el financiamiento privado. Básicamente, este impulso consiste en sustituir el personaje jurídico que se endeuda.

Así, en lugar de endeudarse los Estados Nacional o Provinciales, las que se endeudan son las empresas. Obviamente, no a tasas de deuda soberana. Dependiendo del proyecto, este financiamiento “minorista” es cobrado al Estado a largo plazo: 3 ó 5 años, e incorporado en el costo de las obras.

Se busca, de este modo, la “participación privada” en las obras públicas. ¿Cuáles son los resultados previsibles?

En primer lugar, ante los acuerdos de complementación en las inversiones que ha firmado el país, están en un pie de igualdad para competir por las construcciones empresas de 83??? países del mundo, entre los cuales se cuenta Estados Unidos, Alemania, Italia, Taiwan, China, Corea, etc.

Los bancos de inversión extranjeros pueden financiar a esas empresas. ¿Elegirían empresas argentinas?. Supongamos que no, que sólo eligen para el financiamiento (en muchos casos, ese financiamiento está subsidiado por sus Estados en acuerdos para exportaciones) empresas de sus países. Por la experiencia recogida en los procesos de privatización, en particular los eléctricos, los cuadros técnicos para el diseño de proyectos, conducción de obras, etc., suele ser extranjero. Al finalizar la construcción del proyecto de que se trate, difícilmente incorporan al personal de obra. ¿Es más barato que construir con empresas nacionales? Probablemente, términos económicos y analizando proyecto por proyecto, con este financiamiento minorista, lo sea. En términos sociales, la pérdida de capacidad del sector, el debilitar las fortalezas técnicas que éste pueda tener, las consecuencias a largo plazo respecto del poder de negociación del propio estado, son inmensas. Pero incluso en términos económicos, en situaciones de normalidad y no de crisis financiera, sin duda la deuda soberana es menos costosa que cualquier deuda “minorista”, tomada por empresas particulares.

¿Pueden convivir estas dos metodologías de financiamiento?. En principio, podría pensarse que sí. Pues existe un cúmulo de tareas relacionadas con la red vial a las que la metodología del financiamiento “privado” no es aplicable. Los contratos del tipo “Transferencia de funciones operativas- TFO”, por los cuales las provincias se hacen cargo del mantenimiento de partes de la red nacional ubicada en las provincias, básicamente de red no pavimentada, o el mantenimiento de sectores de la red de muy bajo tránsito, o el despeje de nieve en los pasos fronterizos, no parecen aptos para este esquema de financiamiento.

Pero en el mediano plazo, la transnacionalización del sector modificaría de tal manera los esquemas de costos de las empresas, que se estima que sobrevivirían sólo

las muy grandes, y asociadas al capital extranjero, para tener acceso al crédito internacional.

¿Qué beneficios y qué costos aporta este nuevo esquema? En un contexto de crisis financiera como el actual, podría complementar el financiamiento estatal, pero los costos del financiamiento al sector privado deberían asumirse a mediano plazo, restringiendo otras posibilidades de expansión y mantenimiento de la red. Las transformaciones que son necesarias para la puesta en marcha del sistema en los entes públicos encargados de la planificación y la regulación del sector, dejarían políticamente vulnerable al propio estado, en función del nivel de conflicto que éste debería asumir para la implementación del sistema.

En un contexto más favorable desde el punto de vista financiero, sin duda son necesarias modificaciones en el marco de regulación estatal, pero el financiamiento público permite la existencia de un amplio sector de PyMES que proveen empleo, capacidad técnica, y gerenciamiento local que se estima preferible al diferimiento del endeudamiento, que sólo alivia en un breve mediano plazo el gasto estatal. Y la fragmentación del marco regulatorio en ciernes, sólo tiende a debilitar la planificación, la regulación estatal y multiplicar la burocracia.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial "World Development Report 1997, The State in a Changing World", The World Bank, Oxford University Press, 1997.

Barbich, M. José "La vialidad en países norte y sud americanos. Apuntes sobre el problema carretero en el país". Biblioteca de la Sec. De Hacienda, 1933.

Boletín Techint, varios Números, para tipo de cambio del peso con el dólar desde principios de siglo.

Bureau of Labour Statistics para Consumer Price Index

Consejo Vial Federal, "Evolución de Fondos Viales", Buenos Aires, abril 2001

Coordinación del Ing. Teodoro Sánchez de Bustamente "La vialidad y los transportes por caminos en la Argentina" Instituto de Economía de los Transportes, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Bs.As. 1939

Cullis, John y Jones, Philip "Public Finance and Public Choice", 2da.Edición. Oxford University Press, New York, 1998.

Homepage de Transfund New Zealanda, actualizada a junio 2001

Homepage de Transport Canada, actualizada a junio 2001

Indec, Anuario Estadístico de la República Argentina, varios años

Izquierdo, Rafael "Gestión y financiación de las estructuras del transporte terrestre". Asociación Española de la Carretera. Madrid - Hermes Gráficos, 1997

Memoria el Departamento de Hacienda (1910) Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1911

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS. Antecedentes Legislativos sobre caminos. Publicado por MOP, BA, 1922

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy "Hacienda pública teorica y aplicada" Quinta Edición. McGraw Hill, España, 1992.

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La cuestión regional y la conformación del estado-nación en la Argentina", Cuadernos de Investigación n°2, AAG-CEPAS, septiembre 1996

Smith, Adam "Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones" FONDO DE CULTURA ECONOMICA, Madrid 1972

Vázquez Presedo "Estadísticas Históricas Argentinas II Parte. Estadísticas Comparadas 1914-1939" Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1980

Vázquez Presedo, Vicente "Estadísticas Históricas Argentinas 1873-1973", Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1978

[1] Esta fantasía respecto de los costes surge a partir de considerar a los salarios como un coste hundido, por un lado, así como a la depreciación de las maquinarias o a no considerar directamente los costes financieros. Al restar todos estos ítems de costo fijo de los costes totales de las obras, las obras por administración son obviamente más baratas que cuando las ejecuta un tercero.