

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 4

**UN ENFOQUE DISTINTO SOBRE EL TRANSPORTE
TERRESTRE***

Alberto Benegas Lynch (h)
Martín Krause

I. La red caminera estatal

1.1. ¿El sector privado en las rutas?

Los argentinos que actualmente habitamos el país hemos nacido y crecido en un sistema en el que el Estado provee ciertos “servicios”, los cuales se da por sentado que el gobierno debe necesariamente proveer como única alternativa posible. De este modo se han creado hábitos que impiden analizar ciertos temas con la apertura mental necesaria y no se consideran todas las opciones posibles ni se ponen en tela de juicio algunas de esas supuestas verdades “inmutables”.

Es cierto que amplios sectores de la opinión pública han sido receptivos a influencias intelectuales, en el sentido de aceptar que el Estado no puede ni debe ocuparse de todo. Sin embargo, queda mucho por hacer para lograr una adecuada comprensión de lo que puede realizar el mercado. El objetivo de este trabajo consiste en proponer un análisis totalmente diferente del habitual en lo referente a la infraestructura necesaria para el transporte terrestre y la regulación del transporte. En este trabajo ponemos en tela de juicio la necesidad de que el Estado provea de rutas, accesos y calles y regule los medios de transporte.

Este enfoque probablemente demande un esfuerzo por parte de los lectores, puesto que habrá que dejar de lado prejuicios y hábitos que vienen desde hace bastante tiempo. Es necesario considerar otras alternativas más modernas actualmente respaldadas por una abundante bibliografía con fundamentaciones de gran consistencia.

El esfuerzo a que nos referimos está bien descripto por Rothbard, al señalar que:

“El liberal que quiere reemplazar al gobierno por empresas privadas en las áreas de servicios es tratado de la misma forma en que se trataría a alguien que propusiera que el gobierno no proveyera más zapatos en un lugar donde viene teniendo este monopolio desde tiempos inmemoriales. En este supuesto, si el gobierno, y sólo el gobierno, hubiera tenido el monopolio de la producción y venta minorista de zapatos, tratemos de imaginarnos de qué modo tratada la mayoría del público al liberal que propusiera que el gobierno abandonara la industria del calzado y permitiera que los zapatos fuesen provistos por la empresa privada. Sería tratado como sigue: la gente gritaría: ¡Cómo se atreve usted! ¿Se opone a que la gente, y los pobres, usen calzado? ¿Quién proveerá calzado a la gente si el gobierno no lo hace? Díganos, ¡sea constructivo! Es fácil criticar al Estado y señalar las fallas pero, ¿quién nos proveería de calzado? ¿Qué gente? ¿Cuántas tiendas de calzado habría disponibles en cada ciudad y pueblo? ¿Cómo se capitalizarían las firmas de calzado? ¿Cuántas marcas habría? ¿Qué materiales utilizarían? ¿Cuáles serían los precios del calzado? ¿No se necesitaría regular la industria del calzado para ver que el producto sea adecuado? Y ¿quién proveería a los pobres de calzado? ¿Supongamos que una persona pobre no tuviera dinero para comprar un par?”(1)

Con respecto a las rutas y las calles existe una actitud similar. Parece poco concebible que sea el mercado el que nos las provea, de la misma manera que a un ciudadano de la ex Unión Soviética le costaría entender que las empresas privadas proveerán los servicios de comunicación telefónica, si nació y se educó conociendo sólo el servicio estatal y sin información de lo que sucede en otros países del mundo.

Sin embargo, en el caso que consideramos en este trabajo no sólo es posible la actividad del mercado sino que es altamente conveniente y ventajosa. La provisión de rutas y calles por parte del mercado es mejor por varias razones:

1. La provisión de estos bienes estaría ligada a las necesidades de los usuarios y no sería consecuencia de programas gubernamentales que responden a prioridades o “influencias” políticas.
2. Las rutas forzosamente tienen que cubrir sus costos de construcción y mantenimiento y deben ser realizadas donde son más necesarias; a su vez, deben generar ingresos que justifiquen el gasto realizado.
3. La celeridad de respuesta ante una necesidad por parte del sector privado es bien distinta de la del sector estatal. No es extraño encontrar obras que tardan décadas en terminarse, como ha sucedido, según veremos, en el caso de muchos de los accesos a la ciudad de Buenos Aires.
4. Como las actividades privadas se hacen cargo de los impuestos, en vez de gastar fondos públicos aportan recursos para financiar lo que se considera son las actividades específicas del gobierno de proteger los derechos de todos.

5. Los costos de los operadores privados se optimizan debido a que están sujetos a la competencia.

En el Informe sobre la Octava Mesa Redonda de Economía del Transporte que proporcionó la Conferencia Europea de Ministros de Transporte realizada en París el 9 y 10 de febrero de 1989 se intercalaban ventajas adicionales a las apuntadas:

“La financiación privada puede tener varias ventajas. Los inversores privados prefieren poner su dinero en las rutas más rentables, por ejemplo, aquellas en las que la demanda es mayor y en las que las autopistas ofrecen el mejor servicio. En otras palabras, la financiación privada asegura que no se construya una capacidad excedente y limita el campo de acciones políticas. Más aun, genera recursos considerables para el mantenimiento de rutas existentes y para la construcción de nuevas. Las autopistas privadas se mantienen generalmente en niveles muy elevados. El financiamiento privado asegura que haya recursos suficientes para el mantenimiento, a diferencia de lo que sucede con las autopistas financiadas por el Estado”.(2)

Estas conclusiones, por cierto, tardan bastante tiempo en llegar a los funcionarios políticos, y en muchos casos todavía no lo han hecho, pero es interesante señalar que ya fueron descritas hace más de doscientos años por quien es considerado el padre de la economía moderna. Dice Adam Smith:

“Que la creación y sostenimiento de las obras públicas que facilitan el comercio de un país, como son buenas carreteras, canales navegables, puentes, puertos, etcétera, requieren efectuar gastos de diversa índole en los diferentes períodos de la sociedad, es algo tan evidente que no necesita demostración. Los desembolsos para construir y sostener los caminos públicos de un país han de aumentar evidentemente a medida que se acrecienta el producto anual de la tierra y del trabajo de dicho país, o también con el aumento en la cantidad y peso de las mercancías que es necesario transportar a través de los mismos. La resistencia de un puente ha de guardar relación con el número y peso de los carruajes que por él transitan. La profundidad del caudal de las aguas de un canal de navegación ha de ser proporcional al número y tonelaje de las embarcaciones que acostumbran transportar las mercancías por sus cauces. La extensión e instalaciones de un puerto, al número de navíos que en él buscan su protección. No parece necesario que los gastos de estas obras públicas se costeen con cargo a las rentas de la nación, o sea con cargo a aquellas cuya aplicación y colecta corre a cargo del poder ejecutivo en casi todos los países. La mayor parte de estas obras públicas pueden ser administradas de tal forma que rindan una renta lo suficientemente amplia para enjugar sus propios gastos, sin constituir una carga para la renta general de la sociedad. Un camino real, un puente, un canal, pongamos por caso, pueden, en la mayor parte de las circunstancias, construirse y conservarse pagando un pequeño derecho los vehículos que los utilizan, y los puertos, satisfaciendo un derecho

moderado de tonelaje los barcos que en ellos hacen operaciones de carga y descarga. Cuando se construyen y sostienen de esta manera las carreteras, los puentes y canales, satisfaciendo sus gastos el comercio que circula por sus vías, sólo se podrán construir aquellos que éste necesita y en la medida en que pueda sufragarlos. Su costo, grandeza y magnificencia han de guardar proporción con lo que el comercio esté en condiciones de pagar; por lo tanto, deberán construirse con arreglo a las necesidades. No sería razonable construir una carretera excelente, de primera clase, a través de una región desértica, donde apenas florece el comercio, tan sólo porque lleva a la dudad del intendente de la provincia o de un gran señor, a quien dicha autoridad considera conveniente rendir pleitesía. Un gran puente no debe cruzar el no en un lugar por el que nadie pasa, o bien para embellecer tan sólo las vistas de un palacio situado en sus alrededores. Mas estas cosas suelen ocurrir con frecuencia cuando esos trabajos se costean con fondos distintos de los ingresos que produce esa clase de obras”(3)

Lamentablemente no se siguieron esos sanos consejos y la provisión estatal de rutas y calles llegó hasta la presente situación (que se describe detalladamente en el primer Anexo de este trabajo).

1.2. Consecuencias de la administración estatal

Según las estadísticas de la Dirección Nacional de Vialidad del año 1990, sobre un total de 28.309 kilómetros de rutas pavimentadas de la red nacional (existen además 30.665 kilómetros de rutas provinciales), el 75% se encuentra en estado regular o malo.

Las consecuencias de esto se extienden más allá de las pérdidas económicas de semejante situación, las cuales, por otra parte, fueron evaluadas por ese mismo organismo en 3.000 millones de dólares solamente por los daños materiales para ese mismo año. Pero lo más importante son las vidas perdidas en accidentes. El mismo informe de la DNV muestra que 6.000 argentinos mueren por año a causa de accidentes automovilísticos. Además, 100.000 personas resultan con heridas graves y 250.000 con lesiones menores. Y si bien no todas aquellas muertes pueden ser adjudicadas exclusivamente al mal estado de las rutas o a su mala señalización, lo cierto es que esto contribuye decididamente a provocar accidentes.

Así, por ejemplo, en un trabajo preparado por el Ing. Mario J. Leiderman, presentado en un seminario sobre peajes realizado por ESEADE en 1991, con el título “La seguridad en el tránsito”, se menciona que:

“La colocación de señales preventivas de ‘camino resbaladizo’ es cada vez más frecuente en nuestros caminos. Este es un método típico de transferencia de responsabilidades ya que el mejoramiento de la calzada para que el pavimento no sea resbaladizo le compete al organismo vial. La colocación de esa señal en

particular implica que al usuario se lo deja librado a su suerte y si llegase a sufrir un accidente por estar el pavimento resbaladizo sería únicamente suya la responsabilidad, y no del organismo vial. Nuestra inventiva argentina llega a desbordar todas las normas establecidas en los Manuales de Señalamiento Vial al haber implementado señales que fijan, por ejemplo, la circulación del tránsito a baja velocidad por la existencia de baches más adelante. Este es otro caso típico de transferencia de responsabilidad”.

La incapacidad del sector estatal para la realización de las obras necesarias para el transporte puede verse claramente con varios ejemplos. El plan de accesos a la ciudad de Buenos Aires fue trazado en 1943; actualmente hay uno solo concluido, y se tardó nada menos que 25 años en terminarlo. En el caso del Acceso Oeste falta construir un tramo de 8,5 kilómetros pese a que todas las tierras necesarias se encuentran expropiadas desde 1981. Asimismo, falta construir 40 kilómetros del Acceso Sur desde Ezeiza hasta Cañuelas, y en cuanto al Acceso Sudoeste, que continúa la Avenida General Paz desde Puente de la Noria hasta Quilmes, donde empalmaría con la autopista a La Plata, fue expropiado en 1948 y hasta se construyeron algunos puentes, pero se encuentra abandonado y ocupado en gran parte por asentamientos de intrusos.

La autopista a La Plata es otro ejemplo, descrito por los doctores Emilio Hardoy y Guillermo Laura también en el referido seminario patrocinado por ESEADE:

“La autopista a La Plata, cuyo proceso se inició en 1960, recién se adjudicó -por concesión de obra pública- por decreto del Poder Ejecutivo 4.661 del año 1973.(4)

Lamentablemente, el gobierno del general Lanusse incluyó una cláusula en el decreto que establecía que debía ser ratificado por las nuevas autoridades. Como esto no ocurrió, la obra quedó sin hacerse.

El 6 de junio de 1977 Vialidad Nacional llamó a licitación nuevamente. Esta vez el proceso licitatorio tuvo una demora increíble: lo años, ya que el contrato recién se firmó en 1987. La obra permanece inconclusa transcurridos 18 años después de la primera adjudicación”.

Los mismos autores señalan más adelante en el trabajo de referencia (p. 51): “Generalmente, los funcionarios alegan que las obras no se hacen por falta de recursos. Pero no siempre es cierto. Por ejemplo, en el caso de la autopista Buenos Aires-La Plata, licitada el 6 de junio de 1977 por Vialidad Nacional, se demoró diez años en adjudicar las obras y firmar el contrato. En este caso es evidente que no era un problema de recursos sino de demora burocrática, ya que para firmar un contrato lo único que hace falta es papel y tinta, puesto que no estamos hablando de ejecutar la obra, sino del tiempo que llevó firmar el contrato para que la obra pudiera comenzar”.

Este fenómeno no es particular de la Argentina sino que se encuentra en mayor o menor grado (generalmente menor) en todos los países del mundo. Por ejemplo, las tan admiradas autopistas de los Estados Unidos enfrentan hoy un grave problema de deterioro y falta de mantenimiento, a punto tal que se estima que para su reparación se necesitará invertir unos 300.000 millones de dólares.

En informes recientes de la Federal Highway Administration se señala que se necesitarían en ese país 13.000 millones de dólares por año tan sólo para prevenir un deterioro mayor del sistema de autopistas y unos 42.000 millones de dólares por año para poder poner las autopistas y puentes en las condiciones que tenían hace dos décadas.

Algunos analistas de ese país han analizado el porqué de semejante fenómeno: “Por extraño que parezca a cualquiera que esté familiarizado con la operación de una empresa de negocios, el gobierno no hace provisión financiera formal para el reemplazo o reparación de instalaciones construidas al final de su vida útil. Consecuentemente, a medida que las rutas construidas en el pasado se acercan al término de su vida útil no se dispone de reservas financieras para manejar la situación. Más aun, existe poca comprensión sobre la necesidad de retirar activos obsoletos. La planificación del sector público se basa en la premisa de que toda ruta que se haya construido debe ser preservada y mantenida a perpetuidad. Así, entre estos dos factores, a medida que las rutas se desgastan o se vuelven obsoletas, se acrecienta la crisis de financiación”.(5)

Tampoco este fenómeno es nuevo; ya Adam Smith (op. cit., p. 644) describía las motivaciones políticas del abandono de la infraestructura:

“Es frecuente que los ministros de una Corte que hace alarde de ostentación gocen con la ejecución de una obra espléndida y magnífica, como un camino real, frecuentado por la nobleza principal del país, y cuyos aplausos no sólo lisonjean su vanidad, sino que contribuyen a reforzar su posición en la Corte. En cambio, la ejecución de un gran número de obras pequeñas, que no revelan gran aparato, no excitan en el menor grado la admiración del viajero, y nada las recomienda como no sea su utilidad indiscutible, es algo tan pobre y despreciable que apenas solicita la atención de un magistrado tan poderoso. Bajo la administración de una autoridad como ésta, esta clase de obras se descuidan del modo más absoluto”.

Obviamente, Adam Smith no se sorprendería en absoluto al transitar por las rutas gubernamentales y comprobar el lamentable estado en que se encuentran debido a la negligencia estatal. Como hemos dicho antes esto no sólo sucede en la Argentina.

No es un problema que se refiera a la calidad de los funcionarios públicos; se trata del sistema, que necesariamente conduce a estos inconvenientes. Por último, las políticas estatales distorsionaron todo el mercado del transporte al tomar en sus manos la infraestructura e imponer ciertas fuentes de financiación que perjudicaron a ciertos medios de transporte y beneficiaron con subsidios a otros.

El transporte automotor fue subsidiado de varias maneras. En primer lugar se construyó la infraestructura necesaria para su utilización, primero con aportes directos del presupuesto estatal, después con un impuesto específico a los combustibles por el cual los propietarios de automóviles (consumidores de naftas) subsidiaron a los propietarios de camiones (consumidores de gas oil), pese a que éstos son los principales responsables del deterioro de las rutas (véase en este sentido el estudio de FIEL “Los costos del Estado regulador”). Un camión de 30 toneladas de carga neta tiene un poder de destrucción del camino equivalente al de 70.000 automóviles particulares. En este último caso, todas las maquinarias que utilizan gas oil, como por ejemplo las agrícolas, terminaron también pagando la construcción y mantenimiento de rutas aun cuando nunca transitaban por ellas. Además, el precio del gas oil estuvo fijado durante décadas en una cifra muy inferior a la del mercado internacional. Según Hardoy y Laura (op. cit., p. 12), “a) en el periodo 1981-86 el metro cúbico de gas oil fue subsidiado en 97,40 dólares en promedio; b) este subsidio representa casi lo centavos de dólar por litro; c) como la venta promedio de gas oil en ese mismo periodo fue de 6.808.079 m³ de gas oil, el costo global del subsidio asciende a 663 millones de dólares anuales o 6.630 millones de dólares en diez años; e) el 60 por ciento de este subsidio beneficia al transporte automotor: 397 millones de dólares por año, ya que el 40 por ciento se destina a tareas de laboreo agrícola”.

Por último, el “dueño” de la infraestructura vial no cuida del abuso que implica la sobrecarga de los camiones, que impone un costo de deterioro adicional (estimado en 97 millones de dólares anuales).

Pero también es cierto que el transporte por carretera, a su vez, ha subsidiado con los fondos de los impuestos específicos al combustible otras áreas del gasto público, tales como el sistema previsional o el energético, y hasta se ha llegado a transferir esos fondos para cubrir el déficit de su competidor: los ferrocarriles.

De este modo se estableció un enjambre de subsidios cruzados, regulaciones, cargas impositivas y organismos que distorsionó por completo toda la actividad del transporte en la Argentina.

1.3. La legislación del transporte

Es mucha la importancia de la regulación del transporte, ya que se trata de una actividad de la cual depende en gran medida la competitividad internacional de innumerables productos.

El resultado de toda la maraña regulatoria no ha sido otro que encarecer el transporte y descolocar en forma creciente esos productos en el campo internacional, al tiempo que se han ido reduciendo las posibilidades de crecimiento y progreso para toda la población.

Según la licenciada Carmen Polo:

“El desarrollo de las carreteras en nuestro país se remonta a épocas históricas, pero el concepto de fondos estatales destinados a caminos se inicia en 1856 -con el comienzo de la expansión de los ferrocarriles-, cuando el gobierno dispone que el Ministerio del Interior atienda todo lo relacionado con postas, correos y caminos; con una primera asignación específica anual de 170 pesos en 1858.

En 1868 por ley 61 el gobierno autoriza la emisión de un millón de pesos en acciones con explícito destino a puentes y caminos’. Ello se reitera en 1869 mediante la ley 362 autorizándose otra emisión análoga por \$500.000.

Como un interesante antecedente complementario, se puede citar a la ley 814 de 1876, mediante la cual el Poder Ejecutivo autorizaba a licitar la construcción, mejora o conservación de puentes y caminos nacionales por empresas particulares con facultad de cobrar peaje sobre ellos, en lo que constituye la normativa precursora de la participación privada en el sector.

En 1898 se crea el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) y en 1906 en su estructura se da origen a la ‘Dirección General de Puentes y Caminos’. En los 50 años del periodo reseñado 1856-1906 se invirtieron alrededor de \$7,5 millones en la actividad vial -mediante asignaciones presupuestarias específicas-, suma destinada, en su mayor parte, a la construcción de puentes”.(6)

Esta política de establecer asignaciones anuales para la construcción de caminos es reemplazada por un fondo regular fijado por la denominada “ley Mitre”, 5.315. Esta ley de 1907 establece condiciones a las concesiones de ferrocarriles “que en adelante se acordaren” y establece que se firmará con el concesionario un contrato dentro de cuyo lapso éste deberá presentar estudios, dar inicio y terminar las obras que haya aprobado el Poder Ejecutivo. Establece un cargo del 3% del producto líquido de las líneas, quedando exoneradas de todo otro impuesto, sea nacional, provincial o municipal, y ese importe “será aplicado a la construcción o mantenimiento de los puentes y caminos ordinarios de los municipios o departamentos cruzados por la línea, en primer término de los caminos que conduzcan a las estaciones, y en proporción a la extensión de vías de cada provincia”.

Es decir, la ley establece un mecanismo que parecería algo así como un subsidio forzado. Por un lado exime a las concesionarias de todo otro tipo de impuesto, con lo que ya no se hacen cargo de los costos de mantenimiento del Estado como cualquier otra empresa o ciudadano. Por otra parte, obliga a que ese monto se aplique a la construcción de caminos, algo que en ese entonces debería favorecer el acceso de cargas y pasajeros al ferrocarril, pero sin que esto fuera seguro, ya que dependía ahora de un proceso político.

La ley era netamente dirigista, no sólo en el sentido de que obligaba a los ferrocarriles a invertir en algo que habrían hecho de todos modos si les hubiera convenido para aumentar sus cargas, sino también porque establecía un procedimiento de intervención gubernamental en las tarifas de pasajeros y de carga cuando “el promedio del producto bruto de la línea en tres años seguidos exceda el diez y siete por ciento del capital en acciones y obligaciones, siempre que los gastos no excedan del 60% de las entradas”. También reglamentaba las tarifas de la línea telegráfica y obligaba a las empresas a proveer ciertas instalaciones o servicios en forma gratuita.

En cuanto a las concesiones ya existentes, podían acogerse a estos beneficios en el lapso de seis meses, cosa que hicieron, ya que de no hacerlo no sólo debían pagar todos los impuestos sino que a la expiración de las franquicias impositivas vigentes quedaban igualmente sometidas a las disposiciones de la ley.

Según Polo (op, cit., p. 1.3), en 1931 el gobierno autorizó al Ministerio de Agricultura y Ganadería a recibir un “sobreprecio” del 10% sobre el valor de la nafta para constituir un fondo vial cuyo objetivo era reducir costos y asegurar el transporte de granos y carnes a las estaciones ferroviarias y puertos. Este sería, entonces, el primer paso en la aplicación de un impuesto a los combustibles para financiar la red vial.

Esta experiencia se generalizaría ya en 1932 mediante la sanción de la ley 11.658, conocida como “ley nacional de vialidad”, la cual crea la Dirección Nacional de Vialidad como una institución de derecho público con la capacidad de actuar privada y públicamente. Este nuevo organismo era dirigido por un directorio cuyos miembros eran “responsables personal y solidariamente” por los actos del directorio. Mediante su artículo 3, se creaba “un sistema troncal de caminos nacionales en todo el territorio de la República”, cuyo estudio e implementación estaría a cargo de la DNV con los recursos provenientes del allí creado Fondo Nacional de Vialidad, que consistía básicamente en los ingresos provenientes del impuesto a los combustibles, los de la ley Mitre, aportes de rentas generales y otros. Más adelante comentaremos en particular el funcionamiento de los impuestos a los combustibles. Este fondo habría de sufrir en las siguientes décadas numerosas modificaciones, mediante las cuales sería destinado en forma creciente a cubrir otras áreas del gasto público.

De particular importancia para el futuro del transporte es la sanción, el 5 de enero de 1937, de la ley 12.346, llamada “ley de coordinación del transporte” que, como su nombre lo indica, implica el inicio de la planificación estatal de todas las modalidades del transporte, la completa intervención de los mecanismos de mercado y la supresión de la libertad en esta materia.

Por ella se crea la Comisión Nacional de Coordinación de Transporte, cuyas funciones fueron luego asumidas directamente por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos determinando, mediante su artículo 2, que “la explotación de

los servicios públicos de transporte automotor por caminos, por toda persona o sociedad que se proponga efectuar mediante retribución el transporte de pasajeros, encomiendas o cargas por cuenta de terceros en o entre los territorios nacionales, o entre éstos y las provincias, o entre las provincias, o entre ellas y la Capital Federal, deberá obtener previamente el permiso de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes”.

Esos permisos no podían durar más de diez años y no podían renovarse, negociarse o transferirse sin la expresa autorización de la autoridad pública. Por medio del artículo 4, la Comisión (léase Ministerio) debe “coordinar todos los medios de transporte por agua y tierra, procurando que sirvan mejor a los intereses públicos y a la economía general de la Nación”; es decir, se imponía en esta actividad la planificación estatal. Para llevarla a cabo la misma autoridad debía considerar:

“a) Las necesidades y conveniencias públicas de transporte en la zona donde se propone implantar el nuevo servicio y la posibilidad de ser satisfechas por los acarreadores establecidos con los medios disponibles, o las mejoras que puedan introducir en los mismos en materia de horarios, aumento de velocidad, rebaja razonable de tarifas, agregación de servicios necesarios o supresión de los inconvenientes.

b) La necesidad de salvaguardar la eficiencia presente y futura de los medios de transporte existentes en la zona, procurando evitar la superposición de sistemas, en cuanto dañe la economía general.

c) La posibilidad de coordinar con los demás medios de transporte en la zona.

d) Otros factores económicos que convenga consultar para acordar o denegar los permisos solicitados.

e) En todos los casos deberá darse preferencia al transporte que efectúe el servicio continuadamente y en las mejores condiciones de precio y tiempo”.

Obviamente, la abolición del funcionamiento del mercado en el transporte implicaba que el Estado autorizara las tarifas (art. 6) e imponía otras obligaciones a los transportistas, como la de recibir y transportar todas las cargas que se les ofrecieran; no cobrar precios distintos de los de las tarifas y no acordar diferencias de trato a ningún cargador; los transportistas aceptaban estas cosas a cambio de la supresión de la competencia sabiendo que, además, son normas cuyo control es imposible.

La actividad legislativa estatizante tiene otros ejemplos en la época, como la formación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, que en 1936 inició la desgraciada experiencia de estatización del transporte de colectivos en la ciudad de Buenos Aires.

En 1954 se aprueba la ley 14.385, cuyo supuesto objetivo era la creación de un plan de construcción de autopistas y caminos en conjunto con un plan de

colonización de las “tierras no explotadas en condiciones racionales adecuadas”. Se creaban, a lo largo de los caminos y autopistas que se construyeran, los siguientes centros:

“a) unidades económicas familiares de colonización, b) zonas agropecuarias, c) zonas urbanas, d) zonas industriales, e) zonas forestales, f) zonas balnearias, g) zonas turísticas, h) zonas portuarias”.

Para esto se expropiaría una faja de tierra de 200 metros de ancho en toda la extensión de los caminos y “las canteras y yacimientos de cualquier clase necesarios para la obtención de materiales destinados a la construcción de la zona vial e instalaciones de carácter complementario y viviendas, que se encuentren dentro de una franja de terreno de cincuenta kilómetros a cada lado de la zona vial, siempre que dichas canteras y yacimientos no estuvieran en explotación”.

En enero de 1958, el decreto 505 restablece la autarquía de la Dirección Nacional de Vialidad y vuelve al régimen original; fija los impuestos a la nafta y al gas oíl como una alícuota del precio de venta, ya que los efectos de la inflación habían erosionado los ingresos anteriormente determinados como un monto fijo. Este decreto, además, amplía el impuesto a todo combustible líquido, aceites, lubricantes y cubiertas.

En 1960, la ley 15.274, que elabora otro plan de construcción de caminos, eleva el impuesto sobre las cubiertas y crea otro sobre todo vehículo automotor de peso superior a las 12 toneladas. Todos estos fondos van sufriendo sucesivas modificaciones, como se mencionara antes.

En 1967 se sanciona la ley 17.520 de concesión de obras públicas a sociedades privadas, mixtas o a entes públicos mediante el cobro de tarifas de peaje.

En 1973 se crea por la ley 20.073 el Fondo Nacional para la Infraestructura del Transporte para proyectar, estudiar y construir obras de infraestructura y programas de conservación de la red ferroviaria, asignándole el impuesto a la transferencia de combustibles que creara la ley 17.597 y un impuesto de emergencia a la nafta creado por la ley 18.201.

El 31 de diciembre de 1971 se sanciona la ley 19.408 que crea el Fondo Nacional de Autopistas, con un gravamen sobre el precio de lista de venta al público de automotores nacionales e importados, modificado luego por la ley 19.458 y prorrogado por otros diez años en 1981 mediante la ley 22.408.

En 1989, la ley 23.696 de reforma del Estado modifica la ley de peaje 17.520, permitiendo la concesión para tareas de reparación y mantenimiento. La ley 23.697 de emergencia económica faculta al Poder Ejecutivo para desafectar fondos específicos, entre ellos el de la transferencia de combustibles, el de la infraestructura de transportes y el decreto que creara el Fondo Nacional de la Energía.

El decreto 823 del 21 de septiembre de 1989 reforma el decreto ley 505/58 fijando el programa de reconversión vial, el cual establece la elaboración de un programa para determinar los tramos de la red vial nacional que podrán ser atendidos por concesión de obra pública, los que serán mantenidos con fondos públicos específicos y los que podrán ser transferidos a las provincias.

El régimen impositivo de los combustibles implementado a partir del 1 de enero de 1991 elimina los fondos específicos y aplica una suma fija a cada combustible, estableciendo que el 45% de lo recaudado se destina al sistema de previsión social.

Por último, el decreto 2.284/91 de desregulación establece en su artículo 5: “libérase y desregúlase el transporte automotor de cargas por carretera, así como también la carga y descarga de mercaderías y la contratación entre los transportistas y los dadores de carga en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las normas de policía relativas a la seguridad del transporte y a la preservación del sistema vial”. (Cabe aclarar que este decreto hasta el momento no ha tenido aplicación práctica ni ha permitido que funcione el mercado.)

Toda esta trayectoria, en la cual no hemos mencionado numerosas leyes y disposiciones sobre algunos aspectos específicos, ha dado como resultado los analizados antes, y un sistema de financiación que es bien descrito por Polo (op. cit., pp. 1-5):

“Pero el efecto más pernicioso lo constituye el hecho de que -como consecuencia del proceso de casi 60 años sumariamente descrito- se ‘autogeneró’ un sistema tributario carretero en el que no todos los fondos que disponen los organismos viales son aportados por los usuarios de los caminos ni todos los aportes de éstos constituyen recursos viales -ineficiente asignación del recurso camino-, agravado ello porque, aun donde esta linealidad se cumpla, nada asegura que cada usuario asuma los costos que su utilización de la infraestructura vial implica a la sociedad -inequidad en el uso del recurso camino-”.

Los problemas descriptos no son distintos de los que se encuentran en la provisión monopólica de cualquier producto o servicio. El monopolista no tiene ninguna presión para mantener felices a los clientes, ya que éstos no pueden ir a otra parte. Estos pierden las ventajas de la competencia, de la misma forma que los usuarios de las rutas y caminos las pierden ante el monopolio estatal en la provisión de estos bienes. No es de extrañar, entonces, que la inversión de capital en esta área sea escasa e ineficiente, que no exista innovación tecnológica, ya que los consumidores tienen pocas posibilidades de influir sobre el proveedor monopolista. En verdad, como las rutas son provistas en forma gratuita (salvo los casos de peaje), no hay precios que puedan mostrar cambios en la demanda, particularmente de nuevas obras. Por eso, la decisión de construir nuevas obras es una decisión política y, de hecho, como el poder político, el Estado, está quebrado, no existen obras nuevas en consideración.

John Semmens señala que “si bien ha habido ciertos esfuerzos para convertir las rutas en un servicio pagado por los usuarios, los resultados no han sido buenos. La vinculación entre uso y pago es débil. Por lo tanto, existe un incentivo considerable por parte de todos los participantes para llevar adelante estrategias de influencia de free-rider, esto es, incrementar la demanda y el consumo de servicios de ruta mientras se transfieren los costos a otros. Los Estados luchan entre sí por una mayor porción de los fondos federales. Las ciudades y municipios pugnan por mayores porciones de fondos estatales. Los lobbies de los usuarios presionan por impuestos no vinculados al uso. Los camioneros buscan transferir la carga a los automovilistas. Mientras tanto, las agendas viales obtienen poco crédito por mantener las rutas de su jurisdicción en buen estado. Por el contrario, un mantenimiento eficiente convierte a la agencia en un blanco de recortes presupuestarios en la batalla por los fondos. Un sistema de rutas deteriorado sirve al propósito de demostrar una necesidad de mayor dinero”(7)

1.4. Impuestos a los combustibles

Los fondos creados sobre la base de impuestos a los combustibles fueron rápida presa de necesidades políticas y, por lo tanto, resultaron destinados a cubrir otras áreas del creciente gasto público. Un informe publicado por el Instituto de Estudios Contemporáneos (IDEC, “Peaje: Solución por el buen o mal camino”, Buenos Aires, mayo de 1991) muestra que en 1960 el 41% del impuesto a los combustibles tenía como destino a Vialidad Nacional, el 45% a las direcciones viales provinciales y el 14% al fondo de energía; mientras que en 1990 el 42% iba a rentas generales, el 38% a previsión social, el 12% al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y sólo el 2% a Vialidad Nacional y el 6% a las direcciones viales provinciales.

Pero esto no es lo principal: el impuesto a los combustibles no logra vincular el uso de determinada infraestructura con su sostenimiento. En este sentido Hardoy y Laura (op, cit., p. 61) aluden a los inconvenientes de los impuestos:

“1. Están expuestos a ser desviados de su fin específico como ha ocurrido en nuestro país.

2. Originan un mayor costo administrativo. Vialidad Nacional llegó a tener 14.120 agentes. El presupuesto de 1976 absorbía la totalidad de los fondos viales en gastos administrativos.

3. La asignación de recursos para inversión no se hace de acuerdo a la demanda de tránsito sino a criterios políticos. Esto genera dos problemas:

3,1. Falta de obras en zonas de gran demanda como son los accesos a Buenos Aires.

3.2. Ejecución de obras de fomento en zonas totalmente desérticas y carentes de justificación económica.

4. Las obras contratadas por el gobierno son más caras que las que ejecutan los particulares”.

Y más adelante señalan los mismos autores (p. 73):

“Calles y carreteras se costean con impuestos, es decir, con sumas que el público aporta al Estado, quien luego determina con criterio político en qué calle o carretera se han de invertir los recursos.

No hay un nexo directo entre lo que el público paga y el servicio que se le presta. Entonces, puede suceder que adonde se concentra la demanda no exista una oferta suficiente de servicio.

El caso más claro y fácilmente verificable es lo que ocurre con los accesos a Buenos Aires. Allí es donde se concentra la mayor demanda ya que en la región metropolitana de Buenos Aires se consume el 39 por ciento del total de la nafta del país. Es decir, que allí se concentra el 39 por ciento del tránsito. Sin embargo, los accesos proyectados en 1943 están inconclusos. No es que falten recursos, porque los recursos aportados al fondo vial por los usuarios de esta región exceden varias veces las necesidades de fondos para construir una red completa de autopistas. ¿Por qué no se hacen? Porque no hay un nexo directo entre el flujo de fondos y la oferta vial. Entonces se paga en Buenos Aires y se invierte en otras regiones del país, o se destina a energía, ferrocarriles o rentas generales”.

Además, el impuesto sobre el gas oil grava actividades que no tienen relación con los caminos, tales como el uso de maquinarias agrícolas, de generadores de energía que impulsan máquinas en las fábricas, y hasta se da una situación paradójica: los combustibles que utilizan las locomotoras ferroviarias aportan fondos para financiar a sus competidores.

Existen otras distorsiones que apunta Gabriel Roth: “Cuando todos los usuarios de instalaciones de alto y bajo costo pagan el mismo impuesto, el resultado es equivalente a la situación en la cual una compañía de electricidad decidiera eliminar los medidores individuales y facturar a los clientes no sobre la base del consumo individual, sino midiendo el uso total de energía y cargando a cada consumidor una parte igual del costo total. No sólo es esto inequitativo; más importante aun, eliminará el incentivo para ahorrar electricidad. Muchas casas nuevas estarán calefaccionadas con electricidad, ya que los costos para un individuo no crecerán con la decisión de adoptar este tipo de calefacción. La demanda de energía se multiplicará, y se necesitarán nuevas inversiones para nuevas usinas. No existirá una base real para determinar la proporción del total de recursos que debe destinarse a la generación de energía.

Bajo el sistema actual existen, por supuesto, ciertas diferencias en los pagos hechos por los individuos; los propietarios de camiones pagan más que los de automóviles, y aquellos que consumen grandes cantidades de combustibles pagan

más que los que usan poco. Pero estas diferencias son muy pequeñas para influir substancialmente en la conducta de quienes imponen costos particularmente grandes en las autopistas, especialmente en las categorías de: a) propietarios de camiones pesados, y b) usuarios de rutas congestionadas”.(8)

Rothbard (op. cit., p. 212) menciona un aspecto similar: “El hecho de que los impuestos a los combustibles se pagan por milla sin considerar la ruta significa que las calles más demandadas y las autopistas urbanas enfrentan una situación donde el ‘precio’ cobrado es muy inferior al precio de mercado libre. El resultado es una enorme y agravada congestión de tránsito en las calles y autopistas muy transitadas, sobre todo en las horas pico, y una red de rutas virtualmente no utilizadas en las áreas rurales. Un sistema de precios racional maximizaría al íntimo tiempo ganancias para los dueños de las rutas y siempre proveería calles libres de congestión. En el actual sistema, el gobierno mantiene el precio a los usuarios de las rutas congestionadas muy por debajo del precio de mercado libre; el resultado es un faltante crónico de espacio vial reflejado en la congestión de tránsito”.

1.5. Estrategia oficial de peaje

Habiendo quebrado el Estado, y necesitando éste los fondos de los impuestos a los combustibles para cubrir otras áreas del gasto, como se mostrara antes, el gobierno decidió implementar el cobro de peajes para la reparación y mantenimiento de la actual red de autopistas nacionales, sin por ello eliminar los impuestos mencionados.

En una primera etapa el gobierno otorgó en concesión al sector privado el mantenimiento de cerca de 10.000 kilómetros pavimentados de la red nacional, eligiendo aquellos tramos que mostraran volúmenes de tránsito superiores a los 2.000/2.500 vehículos. Las concesiones duran 12 años y existen obligaciones de inversión y mantenimiento. La tarifa fijada era de 1,5 dólares por cada loo kilómetros en el caso de los automóviles. Los concesionarios debían cotizar también el monto de canon a pagar al Estado o, por el contrario, de subsidio que demandan para la operación. En marzo de 1990 se aprobaron los pliegos técnicos que establecen las tarifas, el número de barreras, los trabajos a ejecutar y la fiscalización.

No obstante, dadas las protestas efectuadas en ese momento, el gobierno decidió suspender el cobro de peaje por decreto 327/91, luego ampliado por decreto 388/91; finalmente, por decreto 527/91, estableció nuevas condiciones, según las cuales se redujo la tarifa a 1 dólar por cada loo kilómetros, se eliminó el canon en los contratos iniciales y se otorgó un subsidio de 57 millones de dólares a repartir entre las concesionarias proporcionalmente al IVA declarado, lo cual constituye otro claro paso atrás en la estrategia de peaje gubernamental.

1.6. Problemas del peaje

Las críticas ante las que cedió parcialmente el gobierno no son nuevas ni particularmente locales. Gabriel Roth menciona unos cuantos argumentos que aquí fueron repetidos:

“Las rutas por peaje proveen beneficios tanto a proveedores como a usuarios; de otra forma no serían construidas. Pero . tienen cuatro desventajas. Primero, las plazas de peaje usan cantidades relativamente grandes de terrenos escasos, y generalmente requieren tres andariveles por carril de tráfico. Frenar y arrancar es ruidoso, contaminante, desperdicia energía y es objetable. Segundo, la recolección manual de monedas es tediosa, costosa y peligrosa. Tercero, la necesidad de desacelerar y frenar en las cabinas es costosa para los usuarios, tanto en tiempo como en costos de operación del vehículo. Cuarto, la imposición de una carga extra por el uso de rutas nuevas, de alta capacidad, tiene efectos desafortunados sobre la distribución del tráfico, parte del cual se desvía de las rutas con peaje no congestionadas a las rutas ‘gratuitas’ muy congestionadas, donde imponen un costo sustancial por el cual no pagan”.(9)

Otras desventajas que se señalan son:

“Una desventaja generalmente asociada con la financiación por peaje es que el costo de su cobro impone gastos extra en los que no se incurre en un proyecto financiado por impuestos. Este costo ha sido estimado en alrededor del 10% de los ingresos brutos en los países de la OCDE. Un costo intangible adicional es la demora y el incremento de consumo de combustible que ocurre cuando los autos hacen fila ante las cabinas. Más aun, las rutas por peaje pueden ocasionar distorsiones de tráfico que reducen la tasa de costo/beneficio general. Los costos del transporte pueden aumentar debido a las mayores distancias. Algunos conductores incrementarán su distancia de viaje para poder evitar las cabinas de peaje, mientras que otros preferirán incrementar sus distancias para poder alcanzar un punto de acceso a la ruta por peaje. En la medida en que los peajes previniesen a los conductores de realizar viajes que hubieran hecho sin el peaje, habrá también cierta pérdida de beneficios económicos. Es, sin embargo, muy difícil medir el impacto de estas distorsiones. Por otro lado, debe también reconocerse que toda ruta nueva mejora las condiciones de transporte y reduce los costos sobre otras rutas paralelas”.(10)

En verdad, no sólo es difícil medir “el impacto de esas distorsiones”, como dice el texto antes citado, sino que es imposible, pues no existe tal cosa como el “costo general”. Los únicos que enfrentan costos son los individuos específicos. Cada uno hará una apreciación subjetiva de los costos y beneficios que le depara una determinada decisión de realizar o no un viaje, y de hacerlo por determinado camino. Tratar de generalizar esas distintas evaluaciones es imposible, y a lo único

que lleva es a que el “investigador” o el “funcionario” le agregue sus propias evaluaciones subjetivas, que luego son impuestas a los demás.

Muchas respuestas a estos puntos se verán más adelante. Los argumentos mencionados con respecto al desvío de tránsito buscando caminos “gratuitos” no toman en cuenta que no existen caminos “gratuitos”, de la misma manera que no existe nada gratuito en este mundo; siempre de alguna forma se paga y el peaje no es más que otra forma de pagar por ellos. Se verá después que el desvío de tránsito, si bien es un problema que existe en la propuesta actual del gobierno, desaparece en la propuesta de privatización que se formulará, donde, por supuesto, no existirá algo así como un camino “gratuito”, ya que siempre de algún modo habrá alguien que asuma su costo.

En cuanto a los costos de la recolección de peajes, también más adelante podrá verse cómo el sector privado desarrolla tecnología que permite resolver todos los problemas allí mencionados.

Por último, existen algunos problemas que se relacionan particularmente con las características del programa de peajes implementado en la Argentina, sobre todo con las regulaciones establecidas por el Estado. El informe ya citado de IDEC (p. 15) cita algunas de ellas:

“En la Ruta 5, por ejemplo, las estaciones de peaje están puestas sobre el km. 86, 140 y 429. Es decir que si un automovilista tiene que trasladarse del km. 80 al 150 debería pagar dos veces por recorrer sólo 70 km. Por el contrario, quien viaja del km. 150 al 400 recorre 250 km. gratis. El problema no tiene una única solución. Cada empresa está buscando alternativas tales como boletos múltiples, descuentos para los habitantes de zonas aledañas a las cabinas de peaje, etcétera. Las soluciones comenzaron a buscarse una vez lanzado el programa en respuesta el descontento provocado. Las rutas abiertas también dan lugar a otro problema: el by-pass. En ciertos puntos los usuarios desvían por caminos de tierra para esquivar la cabina. Uno de estos casos se da en la Ruta 3 km. 76. El concesionario decidió suspender el cobro de peaje en ese lugar hasta encontrar una solución”.

Obviamente, estos problemas se resuelven eliminando las restricciones que las empresas tienen para poner cabinas de peaje, establecer tarifas y administrar el recurso en su totalidad, liberando así la creatividad empresaria para la resolución de esos problemas.

Un trabajo publicado por el BID cita otros aspectos como “desventajas”, si bien referidas a la situación anterior a la modificación y eliminación del canon y la implementación de un subsidio: “a) el proceso seleccionado por el gobierno para otorgar concesiones para el mantenimiento de rutas parece diseñado para beneficiar los ingresos fiscales más que los intereses de los usuarios; b) el establecimiento de plazas de peaje en rutas que no fueron diseñadas para ello es un método costoso e inconveniente de recolectar fondos; c) las tarifas de peaje no fueron determinadas en un proceso competitivo, y algunas parecen ser

irrazonablemente altas; d) la inclusión en las tarifas de peaje de impuestos a las ventas y otros, 33% de los ingresos, refuerza la impresión de que el esquema da alta prioridad a incrementar los ingresos fiscales; e) el proceso de selección de concesionarios no fue transparente; f) no está claro que los intereses de los usuarios serían preservados bajo los acuerdos propuestos, y es poco probable que los concesionarios que no los cumplan sean removidos; g) las tarifas de peaje para camiones, siendo proporcionales al número de ejes, alentarán las configuraciones de ejes que más dañan las rutas”.(11)

Por último, hay algunas cuestiones que serán desarrolladas más adelante pero vale la pena mencionarlas aquí respecto del sistema de peajes actual. La concesión de una autopista, al no entregarla en propiedad, limita el incentivo de su mantenimiento y mejoramiento hasta el tiempo previo al fin de la concesión que le permita al concesionario recuperarlas inversiones que realice. Por otra parte, al no ser propietario, el concesionario no puede presentar ese activo como garantía para inversiones y, en caso de hacerlas, ve necesariamente afectada su capacidad de crédito sobre otros activos.

La fijación de tarifas por parte del gobierno no permite la competencia entre distintos proveedores y les impide a éstos un manejo racional de sus precios, sea por el ejemplo antes citado de los camiones como por la imposibilidad de cargar distintas tarifas de acuerdo con el grado de con gestión existente en determinada ruta.

Los precios en las rutas y calles cumplen básicamente dos funciones: por un lado envían señales sobre la demanda de caminos y permiten así la asignación de recursos de inversión y la recuperación de éstos, es decir, envían señales para ampliar la oferta; por otro lado, limpian el mercado, esto es, permiten que la demanda se limite a la capacidad disponible en cada momento para la utilización del recurso por aquellos que más valoran ese servicio en ese instante.

1.7. Ventajas del peaje

Antes de considerar los argumentos en favor del peaje es necesario aclarar que éste no es el principal aspecto del problema de cómo conseguir la infraestructura de transporte necesaria. Como explicaremos en nuestra propuesta, la verdadera cuestión es si el Estado es el mejor proveedor de caminos o si el mercado cumple con esa función en forma muy superior, como en tantas otras cosas.

Es decir, como se titulan las secciones de este estudio, el debate debe ser entre rutas y calles estatales y rutas y calles privadas. Pues, en definitiva, el peaje no es nada más que un mecanismo de pago, es como discutir si determinado producto se paga en cuotas, por unidad o mensualmente.

Es cierto que en muchas rutas o calles privadas sus dueños probablemente decidirían cobrar peaje pero, como luego veremos, no siempre ha de ser así. Por otro lado, las rutas estatales también pueden cobrar peajes, pero el sistema de peaje en sí no cuestiona el papel del Estado en la infraestructura del transporte.

Habiendo aclarado este punto veamos los aspectos positivos que presenta el mecanismo de financiamiento de gastos por intermedio del cobro de peajes, sobre todo en contraposición a la financiación a través del cobro de impuestos. Hardoy y Laura (op. cit., p. 26) lo consideran de la siguiente manera:

“El sistema de fondos viales no permite establecer un nexo directo entre el pago que se efectúa al comprar combustible y el estado de mantenimiento del sector de camino que el usuario está transitando en concreto. En cambio, el sistema de concesiones privadas le da un ‘responsable’ concreto a la ruta que se transita. Alguien tiene que poner la cara y explicar por qué algo no está bien mantenido. Este sistema permite al usuario ejercer un control directo que es imposible en el caso de los fondos viales. El fondo vial es un gravamen oculto e indeterminado. Es oculto porque está incluido en el precio de los combustibles, cubiertas o lubricantes y nadie tiene la sensación de estar pagando el servicio de mantenimiento vial. En cambio el peaje es explícito: la gente sabe que está pagando por algo y exige que ese algo se preste. Y esto es bueno y favorece un control estricto del público.

A partir de la privatización el usuario se ha tornado mucho más exigente. La explicación es, a mi juicio, la siguiente: cuando un servicio es prestado por el Estado la gente está resignada a que sea malo y lo acepta como una situación irremediable. Carece de sentido reclamar. En cambio, cuando el servicio es privado se sabe que puede ser mejor y que vale la pena acicatear al prestador para exigirle una mejora. El estatismo lleva a la resignación colectiva; el sistema privado estimula el reclamo. Y esto es muy bueno, porque el usuario comienza a hacer valer sus derechos”.

El mismo trabajo de la OCDE antes citado respecto de los problemas del peaje se refiere en extenso a sus ventajas (op. cit., p. 29): “El peaje en rutas, túneles y puentes tiene potenciales ventajas económicas. Puede establecer una vinculación directa entre el usuario (demanda) y la oferta de caminos: el usuario mide su valoración contra el precio, y el proveedor, el ingreso (que representa el valor a los usuarios) contra sus costos. El peaje puede permitir poner precios al uso de las rutas sobre la base del costo que este uso causa, o sobre la base de diferentes calidades de servicio: esas políticas pueden permitir una mejor utilización de los recursos escasos.

Los precios en el uso de caminos permiten que se asegure el uso eficiente de una ruta, ya que -sólo viajarán por ella los usuarios que valoren su traslado por lo menos igualando sus costos más el costo que imponen a otros”.

El informe del BID antes citado también enumera las ventajas del peaje, citando la necesidad de urgente mantenimiento de las rutas que ello hará posible y diciendo que los concesionarios, como recibirán fondos proporcionales a los niveles de tránsito, van a estar incentivados para hacer sus rutas atractivas para los usuarios.

También el informe del IDEC (op. cit., p. 4) dice que “mejores caminos reportarán ahorros para el automovilista tales como:

- a) menor desgaste del vehículo;
- b) menor consumo de combustible, lubricantes y desgaste de neumáticos;
- c) menor pérdida de tiempo en ruta y en talleres.

Si bien algunos de estos ahorros se observan en un plazo mediano, otros resultan evidentes ni bien mejora el estado de los caminos.

Según estimaciones de la Asociación Argentina de Carreteras, basadas en datos de 1982, si el total de las rutas pavimentadas y mejoradas se encontrara en buen estado, se generaría un ahorro para los usuarios (automóviles y vehículos comerciales) equivalente a u\$s 1.560 millones por año, cifra similar al valor total de los automotores fabricados en 1990”.

Cuando Edwin Pratt analizó las rutas privadas por peaje que surgieron en Inglaterra a fines del siglo XVIII señaló: “Cualesquiera que sean los peligros o incomodidades de las nuevas rutas privadas por peaje, no existe duda alguna de que se ha dado un estímulo específico al comercio y a los viajes como resultado no sólo de mejores rutas sino de los mejores vehículos que podían ser utilizados en ellas. La agricultura, la industria y el comercio, y el progreso social todo, de hecho, avanzaron un paso más a medida que se mejoraron esas oportunidades de transporte y comunicación”,(12)

Klein y Fielding citan una opinión de 1796, época en la que se desarrollaban las rutas privadas por peaje en los Estados Unidos. “Ningún impuesto puede operar tan justa y fácilmente como el de pagar un peaje, ya que cada persona paga en proporción al beneficio que recibe de una buena ruta, y todos los extraños y viajeros deben también tributar para su sostenimiento. ¿Qué puede ser más justo?”(13)

Por último, Adam Smith considera el tema desde la misma perspectiva (op. cit., p. 640):

“Cuando los carruajes que transitan por un camino principal o un puente, y los barcos que discurren por un canal de navegación satisfacen un derecho en proporción a su peso o a su tonelaje, contribuyen al sostenimiento de estas obras públicas exactamente en proporción con el uso y deterioro que hacen de ellas. No parece posible encontrar un método más equitativo de sostener las obras públicas. Además, este derecho, aunque lo anticipe el transportista, quien en realidad lo paga finalmente es el consumidor, puesto que el costo se le carga en el precio de los bienes. Pero como los costos de transporte se aminoran grandemente por medio de

aquellas obras públicas, a pesar de los derechos que se satisfacen, resulta, pues, que los bienes llegan a poder del consumidor en condiciones más baratas que las que en otro caso llegarían, ya que los precios no se elevan tanto por los derechos como se disminuyen por la baratura del transporte. En definitiva, la persona que finalmente paga el impuesto gana con su aplicación más de lo que pierde satisfaciéndolo: el pago es exactamente proporcional a la ganancia. En realidad, se ve obligado a rendir una parte de la utilidad para poder obtener la parte restante y, por lo tanto, es imposible concebir una manera más equitativa de exigir una contribución”.

Por último, se ha planteado la cuestión de si el peaje limita la libertad de tránsito, pero el peaje no tiene nada que ver con eso. Se trata solamente de una forma de financiación de las obras. Es como pensar que el pago de las llamadas telefónicas restringe la libertad de comunicación, cuando en realidad hace posible la existencia de una infraestructura que permite un nivel de comunicación muy superior.

Cualquiera es libre de trasladarse por El Impenetrable, en la provincia del Chaco, pero de ninguna manera podrá librarse de los costos que esa decisión implica. No parece, además, éticamente justificable utilizar los recursos de los demás obtenidos por la fuerza (impuestos) para realizar obras que reduzcan los costos de quien quisiera realizar esa travesía y no estuviera dispuesto a solventarla de su propio bolsillo.

Dicen bien Hardoy y Laura (op. cit., p. 66): “¿Qué restringe más la libertad? ¿Que se me obligue a pagar impuestos para construir caminos aun cuando no los use? ¿O bien que me cobren una tarifa razonable por construir o mantener un camino que uso y en exacta proporción a la frecuencia de su utilización y al tamaño del vehículo que empleo?”

Obviamente, el tránsito “libre” no es equivalente al tránsito “gratuito”.

1.8. Experiencias en otros países

Existen numerosas experiencias de financiación por peaje en todo el mundo. Haremos aquí un repaso de algunas de ellas:

-Bélgica. Durante los siglos XVIII y XIX los peajes eran comunes, pero dejaron de existir por las mismas razones que explicaremos más adelante en relación con los Estados Unidos e Inglaterra en esa misma época. En 1962 se aprobó una ley que implementa lo que se conoce como shadow tolls, es decir, el operador privado es pagado por el gobierno en relación con la cantidad de autos que transitan por la ruta. Se otorgaron concesiones por 50 años. Este sistema no mantiene la relación entre demanda y oferta de rutas, como se explicara antes, y por ello muestra los mismos defectos que los impuestos a los combustibles, si bien la construcción privada de las obras es sin duda más eficiente.

-Finlandia. Aunque las rutas y puentes siempre han sido considerados propiedad pública, hay también rutas privadas, en bosques, en establecimientos de campo, que son utilizadas y mantenidas por sus propietarios. La legislación actual no permite ninguna forma de participación privada en el sector vial.

-Francia. En 1955 se aprobó una ley a partir de la cual se otorgaron concesiones a empresas que construyeron las dos terceras partes de la red de autopistas existente actualmente.

-Irlanda. Aquí también las rutas privadas por peaje cumplieron un rol importante en los siglos XVIII y XIX, pero la competencia de los ferrocarriles las hizo desaparecer en la segunda mitad del siglo XIX. En 1979 se aprobó una ley que permite nuevamente la existencia de peajes.

-Italia. La existencia de la actual red de autopistas de Italia comenzó en 1924 con la ruta Milán-Lakes, de una longitud de 48 kilómetros, que se constituyó en la primera autopista por peaje del mundo. En 1935 la red alcanzaba los 455 kilómetros, todas por peaje. Actualmente está vigente el trismo principio por el cual los peajes cubren todos los costos de construcción y mantenimiento. Estas autopistas concentran hoy el 90% del tránsito de pasajeros y el 80% del de cargas.

-Japón. Aunque las rutas por peaje se remontan a 1871, las actuales comenzaron a construirse a mediados de 1950. Ya veremos también la particularidad de Japón, donde no existe el poder expropiatorio del Estado, conocido como “dominio eminente”.

-Noruega. El primer proyecto de ruta por peaje fue lanzado en Noruega en 1932 y desde entonces se han construido con este sistema unas 50 rutas. Los proyectos actuales se aplican a áreas urbanas. En Bergen se ha establecido un sistema de peaje que cubre toda la ciudad y se consideran sistemas similares para otras localidades. En los últimos años los costos de mejoramiento de las rutas necesarios por el establecimiento de nuevas industrias han sido pagados por las mismas empresas.

-España. Aquí se han construido rutas por peaje desde la década del 60. En 1967 se publicó el Plan Nacional de Autopistas y se otorgaron las primeras concesiones por un total de 1.000 kilómetros. Aun así, y pese a los antecedentes del túnel de Guadarrama y el puente de Cádiz, recién una ley de 1972 y un decreto de diciembre de 1973 dieron inicio al programa.

-Inglaterra. En la actualidad hay once puentes y túneles por peaje y el proyecto más grande, por supuesto, es el del túnel que vinculará a Gran Bretaña con el continente europeo, totalmente financiado por el capital privado.

-Estados Unidos. El peaje ha estado presente desde hace tiempo. Luego veremos con más detalle las rutas privadas por peaje de fines del siglo XVIII. Posteriormente, una ley de 1916 ponía en manos del Estado la financiación de las rutas, pero no quitó a los Estados la posibilidad de implementar peajes. Entre 1950 y 1954, 19 Estados tenían 2.200 kilómetros en peaje y 5.300 kilómetros en

construcción. En 1983 había 88 turnpikes o rutas por peaje más 111 puentes y túneles, 24 de ellos de propiedad privada. Una ley aprobada en 1991 ha derogado 70 años de oposición del gobierno federal a los peajes.

-México. El actual gobierno ha implementado un programa de construcción de 5.000 kilómetros de autopistas por peaje.

-Suecia. El gobierno ha aprobado una ley que permite la construcción de nuevas autopistas y puentes de propiedad privada por peaje.

-Tailandia. Se está construyendo una autopista hasta el puerto de Bangkok financiada por peaje.

-Malasia. Se construye actualmente una autopista que recorre el país de norte a sur y se espera comenzar otra junto con un puente de unión con Singapur.

2. Rutas privadas

Llegados a este punto es preciso volver a las consideraciones efectuadas al principio del trabajo respecto de la participación del Estado en la provisión de caminos. Como se mencionara entonces, la tradicional presencia estatal en esta área suele muy a menudo crear la sensación de que si el Estado no lo tomara a su cargo se carecería totalmente de ese importante servicio.

Entonces, ¿es posible que en una economía de mercado sea el sector privado el que decida qué rutas construir, cómo diseñarlas, cómo financiarlas y encargarse de la construcción y el mantenimiento?

En principio es necesario tomar en cuenta que cuando es el Estado el que realiza estas tareas, necesariamente está sacando esos recursos del sector privado.

“Por otra parte, resulta común la afirmación de que sólo debe constituirse una empresa estatal cuando los capitales del sector privado no están interesados en operar en el área en cuestión. En verdad, no hay tal cosa como ‘capitales del sector público’. Los capitales del sector privado siempre son los encargados de financiar todas las actividades; unas veces lo realizan voluntariamente (cuando estiman ganancias ex-ante) y otras lo realizan por la fuerza (debido a que estiman que, dadas las características imperantes, el área en cuestión resulta inconveniente). Estas consideraciones, en gran medida, se basan en el principio de subsidiariedad y el concepto de servicio público: Si bien es cierto que muchos de los autores que han tratado el tema del principio de subsidiariedad lo han hecho con la mejor de las intenciones y a los efectos de circunscribir la actividad estatal a lo prácticamente necesario, dicho principio ha servido, en la práctica, para que el Estado amplíe su esfera de acción en lugar de restringirla y para justificar empresas comerciales del gobierno y permitir aventuras estatales e incursiones en el mercado a todas luces antieconómicas y perjudiciales.

Creo que no basta con tener conceptos claros sino que es necesario explicarlos en términos que no resulten equívocos. Como se sabe, uno de los

canales a que recurre el socialismo en su batalla cotidiana con el liberalismo es la tergiversación en el significado de las palabras a los efectos de dejar al contrincante incomunicado. Esto ha sucedido en reiteradas oportunidades y éste es, precisamente, el caso del principio de subsidiariedad, el cual, como hemos dicho, se presta a graves confusiones. Las actividades del Estado en modo alguno son subsidiarias sino principales. Hay funciones que debe realizar el Estado y que no deben realizar los particulares, como así también hay áreas en las que el gobierno no debe inmiscuirse puesto que competen al llamado sector privado. Cuando se afirma que el sector público debe realizar sólo aquellas actividades que el sector privado no encara por falta de interés o de capitales, se está incurriendo en un manifiesto contrasentido. En primer lugar porque, como hemos apuntado, el Estado debe cumplir con sus funciones específicas, que el sector privado no debe ni puede atender eficientemente. El gobierno no ha sido concebido para hacer de comerciante, industrial o banquero o agricultor sino para hacer Justicia. Si los particulares no encaran cierta actividad es porque consideran que existen otras prioridades y como los recursos son escasos no es posible atender todo en forma simultánea [...].

El atender las necesidades más urgentes de la comunidad permite mayor rentabilidad, lo cual generará mayores capitales para que, recién entonces, se puedan encarar otras actividades que hasta el momento no eran consideradas viables. [...] No existe entonces subsidiariedad alguna en lo que se refiere al área específica del aparato político. Podríamos, eventualmente, referirnos a la subsidiariedad o a la acción supletoria del gobierno al socorrer a individuos en situación extrema como enfermos, ancianos y desvalidos siempre que no fueran atendidos por la beneficencia. Ahora bien, considero que este ejemplo no justifica que se recurra al principio de subsidiariedad como definición o plataforma general de gobierno ya que, por las razones señaladas, dicho principio no ayuda a precisar una filosofía de gobierno sino más bien contribuye a hacerla ambigua.

Estrechamente vinculado al principio de subsidiariedad se encuentra el oscuro concepto de servicio público. Muchas son las definiciones inconducentes, caprichosas y contradictorias que se han ofrecido como explicación para que el gobierno abarque cada vez más servicios que eran atendidos eficientemente por particulares y que, al pasar a manos del gobierno, se convierten en deficientes. Hoy día podemos decir que el servicio público es simplemente aquel que en un momento dado es prestado por el gobierno pero, nuevamente aquí, debemos detenernos a considerar cuáles son los servicios que debe atender el gobierno según sus funciones específicas, circunscribiendo a esas áreas el servicio que presta al público. En todas las demás actividades no políticas, el público debe elegir en el ámbito privado cuál es, a su criterio, el abastecedor que mejor satisface los requerimientos del servicio que desea, puesto que el gobierno no existe para hacer negocios sino para proteger el Estado de Derecho.(14)

Nuestra intención, en las páginas siguientes, es la de demostrar que la provisión de caminos es una de esas tareas que no encuadran entre las específicas del Estado y que puede y debería ser resuelta por el mercado, para lo cual comenzaremos destacando los ejemplos históricos de caminos privados.

2.1. Historia de los caminos privados

Pero veamos primero cuál fue el origen de los caminos en general. Los primeros senderos fueron seguramente creados por el pasaje en forma repetida de animales agrupados en rebaños.

La aparición de caminos con superficies preparadas fue una de las consecuencias del desarrollo del transporte en vehículos con ruedas. Los primeros testimonios históricos respecto de una activa política vial datan de los asirios, alrededor del año 1100 a.C. En el año 670 a.C. el rey babilonio Esarhaddon ordenó la construcción de rutas en todo el reino para facilitar el comercio con el Oriente. Según Fitzgerald, de esta época datan las primeras experiencias de peaje: “El cobro de peaje para el uso de rutas se extiende hasta la temprana civilización babilónica, pero los orígenes de nuestras modernas rutas por peaje pueden rastrearse en la Inglaterra del siglo XII, donde se cargaban murags a aquellos que atravesaran las murallas de la ciudad para ayudar a mantener las estructuras y se aplicaba un impuesto llamado pavages para mejorar las rutas”.(15)

Pero parece que la red de caminos más admirable en la antigüedad era la existente en China. En Occidente, recién los romanos tuvieron una política activa de construcción de caminos, creando un sistema que vinculaba las localidades del imperio con Roma y utilizando para ello el trabajo forzado de prisioneros de guerra y esclavos, y el de los mismos soldados en tiempos de paz. Algunas de estas rutas pueden verse aun hoy. En ese entonces las rutas tenían un claro fin militar.

Este sistema cayó en desuso con el mismo imperio y sólo comenzó a ser restaurado con el inicio de las Cruzadas. Los obispos convocaban a las poblaciones de las diócesis, otorgando indulgencias a quienes donaran su tiempo y esfuerzo para mejorar los caminos y aportaran fondos para ello. Durante el Renacimiento, cuando comenzaban a aparecer los primeros bancos, los Estados feudales financiaban la construcción de caminos cobrando peajes o derechos de tránsito.

En Irlanda, por ejemplo, durante el siglo XVIII se construyeron rutas privadas luego de la aprobación de la Turnpike Road Act de 1729. Turnpike, un término que veremos con frecuencia más adelante, viene de “molinete”, es decir, una barrera que deja pasar sólo a quien haya abonado un “peaje”. Todas las principales rutas que se dirigían al oeste y norte de Dublin eran por peaje, al igual que las rutas circulares del norte y del sur, por tramos que variaban de unos pocos kilómetros hasta 80 o más.

Pratt (op. cit., p. 28) describe el proceso vivido en Inglaterra con claridad: “Fue en el año 411 de nuestra era cuando las legiones romanas se retiraron de Inglaterra, y no fue hasta 1555, o 1.144 años después de su retirada, que se aprobó la primera ley general, no para la construcción sino para la reparación de las rutas del país. Entretanto, dichos trabajos eran dejados en manos de la iglesia, a la benevolencia privada, a los propietarios de las tierras actuando voluntariamente o según las condiciones en las que recibieran su propiedad, o a la ineficiente obligación de los habitantes de una parroquia de reparar los caminos de ésta. Se ha hecho ya referencia a la concesión otorgada por Eduardo III a ‘Phelippe, el ermitaño’, del derecho de imponer peaje para la reparación de la ruta a Highgate Hill. Macpherson dice, en 1363, que ‘el modo equitativo de reparar las rutas con fondos recolectados de los que las usan estaba tan establecido que, además de la renovación de los peajes para la ruta a Westminster, se otorgaron otros para las rutas entre Highgate y Smithfield, entre Wootton Bassett y Londres y por el camino llamado Faytor en Holburn’ “.

No obstante, el sistema de trabajo compulsivo seguía en vigencia; el peaje servía para liberarlo. Pratt continúa explicando: “El principio del trabajo forzado en las rutas permanecía -sujeto a ciertas modificaciones- en operación hasta la aprobación de la Ley General de Rutas de 1835, cuando fue abandonado por las tarifas. La mano de obra, aunque trajo una mejora de las condiciones, estaba lejos de ser satisfactoria, según comenta Holinsend. Dice éste que las rutas tenían muchos problemas; en invierno la obligación de seis días de trabajo en ellas no se cumplía, ya que los ricos evadían su deber y los pobres haraganeaban tanto que apenas se obtenían dos días de trabajo; mientras que los inspectores, en vez de aplicar el trabajo ala reparación de rutas de mercado a mercado, lo hacían sobre tramos particulares adecuados a su propia conveniencia. Ni siquiera el poder otorgado a los jueces servía de mucho en este asunto”.

Es así como tanto en Inglaterra como en los ya independientes Estados Unidos, comenzaron a surgir rutas privadas por peaje, en un fenómeno que adquirió notoria extensión en la época.

Dice Pratt (p. 77):

“El principio fundamental del sistema de peaje era el de transferir el costo de la reparación de las rutas principales de la parroquia a los usuarios. La práctica medieval, según la cual el mantenimiento de las rutas correspondía a las casas religiosas, la benevolencia privada y los propietarios individuales había dejado, todavía, la obligación de que cada parroquia debía reparar las rutas dentro de sus límites. Los parroquianos eran responsables en caso de no cumplir con esto. Pero en la medida en que se incrementaron el comercio y los viajes, mayor fue la necesidad de buenas rutas y también fue aparente la injusticia de requerir a los residentes de una parroquia en particular que trabajaran obligadamente en las rutas, o que pagaran por su mantenimiento, menos en interés de sí mismos y sus vecinos

que en el de extraños. En efecto, si ese requerimiento era razonable o no, lo cierto es que el trabajo no se hacía o se hacía en forma que dejaba a las rutas en una condición normalmente descrita como 'execrable'.

Así es como se adoptó el principio de que los usuarios debían pagar por las rutas por medio de peaje; pero se dejó esto sólo en las rutas principales, las otras siguieron bajo la responsabilidad de las parroquias.

Cuando se adoptó el sistema de peajes, esto es, cerca del año 1767, las rutas se mantenían por este mecanismo y el trabajo forzado se asignaba a las rutas accesorias donde no había peaje.

Al principio hubo una gran resistencia por parte del público en varias partes del país. Se suponía que, siendo el estado de las rutas tan deplorable, cualquiera hubiera apoyado su modificación en cualquier circunstancia. La objeción a las rutas por peaje había sido fomentada, además, por demagogos que recorrían el país rehusando pagar el peaje, en algunas instancias se destruyeron las casillas de peaje; haciendo la protesta más enfática. En 1728 se consideró necesario aprobar una ley contra las personas de mala conducta que se habían asociado a estos hechos”.

Los resultados de esta política tienen mucho que ver, por ejemplo, con el crecimiento de la misma ciudad de Londres, como lo explica el mismo Pratt más adelante en la misma obra (p.97): “En el mismo Londres, como puede verse leyendo a Defoe, el mejoramiento de las rutas alrededor de la metrópolis llevó a que los ciudadanos inundaran en creciente número las habitaciones y casas de campo en los ‘pueblos cercanos a Londres’, que mucha gente con ocupaciones en la City no había podido alcanzar antes debido al problema del viaje a través de rutas en muy mal estado. Se nos dice, además, del consiguiente incremento del alquiler de las casas, y del creciente número de viviendas construidas en los lugares cercanos a las rutas mejoradas, en comparación con otros distritos suburbanos en los que el sistema de peaje no se había extendido”.

“Tenemos aquí los comienzos de la creación del Gran Londres y lo que llevó a la completa desaparición de la costumbre, alguna vez de moda en la City de Londres, del comerciante o empresario viviendo en el mismo edificio en el que llevaba su negocio.”

Juan Benfeldt analiza también el pasado de los caminos privados:

“Las primeras carreteras privadas que se pueden analizar son los caminos fluviales. Me refiero a los grandes proyectos de canales. En Inglaterra, a partir de 1750, se inician grandes aventuras comerciales para abaratar el transporte del carbón de las minas, y para el transporte de mercaderías. Los comerciantes de Liverpool promovieron el Canal Sankey para conectar el Mersey. A éste le siguió el famoso Canal Worsely, parte clave del imperio minero del duque de Bridgewater, de Manchester. Hacia 1792 se habían construido más de 30 canales privados que operaban comercialmente. Como parte de estos canales se desarrollaron nuevas técnicas para dragado, túneles, esclusas y puentes. El siglo

XIX vio la obra de miles de kilómetros construidos por empresarios en todo el mundo, culminando con los proyectos empresariales del Canal de Suez y el de Panamá. El costo de estas monumentales obras se financió a través de la venta de acciones, o la emisión de títulos de deuda en el mercado mundial de capitales.

Muy poco había avanzado el transporte por tierra desde el tiempo de los romanos al llegar el siglo XVIII. Es más, el estado de las carreteras principales del Imperio Romano, muchas de ellas pavimentadas en toda su extensión, era superior al de las de la Europa preindustrial que eran verdaderos ríos de polvo en verano y pantanos de lodo en invierno. Eso explica el porqué de la economía de los canales para el transporte de cargas, que, aunque lentamente, dio auge a la navegación fluvial.

Una razón para el subdesarrollo carretero de la época que es importante mencionar, es la forma de financiamiento de las obras y su mantenimiento. A los finqueros y campesinos que vivían a los lados de la vía se les obligaba a dedicar seis días de trabajo al año, sin paga, para repararla. Esto en economía del derecho de propiedad equivale a una externalidad negativa forzada. El público no paga lo que cuesta, y todo el costo de la sociedad se impone sobre una minoría cuyos beneficios no necesariamente superan los costos.

El sistema se cambió en Inglaterra con la primera ola ‘privatizadora’ de carreteras. La Turnpike Act de 1663 aprobó el principio de que los usuarios de las carreteras, puentes y pontones pagaran peaje. Las ‘Compañías de Propietarios’ fueron autorizadas, mediante contratos de 25 años, a cobrar para recuperar su inversión y mantener las carreteras. Hacia 1830, al iniciarse la comercialización de los caminos de hierro, había en Inglaterra más de 1.100 empresas dedicadas a comercializar 30.000 millas de caminos privados.

En ese ambiente privatizador se hicieron los primeros esfuerzos empresariales para bajar los costos de construcción y mantenimiento después de 2.000 años de estanca miento. El ingeniero Pierre Trésaguet, en 1764, introdujo un nuevo diseño que se popularizó en el continente. Pero fue en las carreteras privadas de Inglaterra en donde el ingeniero John L. MacAdam cambió la tecnología. Hasta la fecha, los sistemas para construir carreteras no pavimenta das se denominan ‘macadamizar’ “. (16)

En los Estados Unidos hubo experiencias similares que es interesante analizar con algún detalle, tanto por su éxito inicial como por las causas que determinaron su posterior desaparición. En 1821 existían aproximadamente unos 7.000 kilómetros de rutas privadas en el estado de Nueva York. Entre 1792 y 1840 doscientas treinta empresas de peaje operaban unos 6.500 kilómetros en Nueva Inglaterra, es decir, sumando ambas cifras, resulta ser mayor que el actual programa de concesiones argentino.

Durante ese lapso la inversión estatal fue prácticamente inexistente. En Nueva York, por ejemplo, entre 1790 y 1821, el estado invirtió 622.000 dólares

mientras que las empresas privadas hicieron inversiones por un valor que ascendía a los 12 millones de dólares.

No obstante que las rutas eran privadas, el gobierno introdujo regulaciones fijando límites en las tarifas y en la ubicación de las cabinas, lo cual, como veremos, es una de las causas de la desaparición posterior de las rutas privadas; esto constituye una clara lección para los intentos que actualmente se llevan a cabo en distintas partes del mundo.

Daniel B. Klein expresa: “El fin del siglo XVIII mostró una transición en el manejo de las rutas. Hasta entonces, éstas eran construidas y mantenidas, muy pobremente, por los pueblos y los condados. A medida que crecieron los asentamientos y los centros de población del Este, se demandaron mejores rutas comerciales. La presión por mejores caminos hizo surgir una alternativa revolucionaria: turnpikes, la financiación por peaje. Se organizaron compañías privadas, copiadas de las británicas. La primera, que conectaba Filadelfia con Lancaster, fue incorporada en 1792, se inauguró en 1794 y mostró ser una clara mejora para el comercio. Otras regiones rivales llevaron a sus legislaturas a proyectos para que se aceptaran nuevas concesiones. En 1800 ya había 69. Los estatutos aprobados por ley requerían que las casillas estuvieran a ocho, y a menudo dieciséis kilómetros de distancia, permitiendo que mucho tráfico eludiera el peaje. La ubicación de la cabina era establecida por la legislatura y podía ser alterada sólo por una modificación en la ley. Si las empresas hubieran podido multiplicar y relocalizar sus cabinas habrían podido combatir la evasión. Finalmente, estaban las excepciones. Las típicas incluían a aquellos que viajaran ‘por asuntos familiares cotidianos’ o para la oración pública, o reuniones comunales, o por deber militar, al herrero y aquellos que residieran dentro de dos kilómetros de la cabina. Los custodios de las cabinas no podían desconocer las excepciones. Así las turnpikes poco a poco fueron pasando a manos esta tales, ya que los titulares las abandonaron. Para entonces, las acciones no tenían valor y los propietarios estaban deseosos de dejar la responsabilidad de mantener las rutas”.(17)

Por otro lado, en 1798 existían unas 59 compañías privadas dueñas de puentes, las cuales, obviamente, no surtían problemas de evasión y mantuvieron su rentabilidad. El puente sobre el río Charles en Boston fue inaugurado en 1786 y dio a sus inversores un retorno del 10,5% en cada uno de los seis primeros años.

Según Klein, el fracaso de las compañías privadas de caminos se debe a las regulaciones apuntadas antes, a lo que se agregó la competencia que años después comenzó a presentar un competidor formidable: el ferrocarril.

No obstante, muchas de las inversiones en estas empresas fueron realizadas no con un criterio de beneficio accionario directo sino, a sabiendas de una potencial falta de rentabilidad, por los mismos miembros de las comunidades que

unían esos caminos y por los propietarios de las tierras que quedaban conectadas con las rutas. Este era el beneficio.

Dice Klein (op, cit., p. 797): “Sobre la base del estrecho interés personal parecería poco acertado para cualquiera hacer un sacrificio voluntario. La suscripción de acciones de estas compañías pareciera ser un problema claro de free-rider, por lo que hubiéramos esperado resultados magros. Sin embargo el éxito fue notable. Por este procedimiento se construyeron nuevas rutas a un ritmo no conocido antes en los Estados Unidos. Se invirtieron casi 12 millones de dólares en Nueva York, unos 6,5 millones en Nueva Inglaterra y más de 4,5 millones en Pennsylvania”.

En otro trabajo ya citado de Klein y Fielding (p. 28) los autores expresan: “La lección más importante que se puede obtener de las viejas compañías privadas de rutas es que desde el comienzo el Estado regulador limitó los poderes de las compañías con la intención de favorecer a los usuarios [...]. Las turnpikes estuvieron maniatadas por abundantes exenciones, tarifas rígidas y severos Problemas de evasión. En el largo plazo, los usuarios no fueron bien servidos por estas restricciones, que dañaron la capacidad financiera de las empresas.

En muchos aspectos, las viejas compañías privadas de rutas operaban como sociedades de beneficencia, apoyándose en el compromiso recíproco y la presión social. Los organizadores comprometían la compra de acciones en asambleas realizadas en los pueblos, se escribían artículos en los diarios locales, se nombraban comités para solicitar apoyo puerta a puerta y se enviaban cartas a individuos que pudieran interesarse”.

Robert Poole relata: “Para mediados del siglo XIX la mayoría de las empresas privadas de caminos habían quebrado. Comenzando en 1825, los canales subsidiados por el Estado presentaron una seria competencia. Entre 1825 y 1845 la extensión de las turnpikes decayó notablemente con la aparición de la también subsidiada industria del ferrocarril. Las legislaturas muy raramente aprobaron incrementos de los peajes o permitieron cambios en las condiciones operativas para reducir la evasión”.(18)

Por cierto que la quiebra de las rutas privadas (aunque es dudoso que hubiera sucedido sin regulación estatal) constituye una respuesta del mercado si la operación se realiza sin interferencias.

Si solamente la competencia de los canales y los ferrocarriles -sin subsidios- hubiera arruinado a esas empresas, nada habría que objetar, ya que habría mostrado que los consumidores preferían otros medios de transporte. De haber sido así no tenía ningún sentido continuar manteniendo los caminos puesto que en el mercado había otras alternativas más modernas, más adaptadas a las nuevas circunstancias y más baratas. Pero, como hemos apuntado, esas quiebras se debieron al intervencionismo gubernamental.

La distribución de fondos entre diversas alternativas y las consiguientes rentabilidades es algo que, para lograr la eficiencia, debe decidir la gente a través del mercado.

2.2. Iniciativas de obras privadas

Si bien es cierto que durante la primera mitad del siglo XIX las rutas perdieron competitividad ante el ferrocarril y los canales, también es cierto que con la invención del automotor se generó inmediatamente una demanda nueva de caminos antes inexistente.

Este nuevo medio de transporte se mostraba versátil y con muchas posibilidades de competir con los ya establecidos. Pero para ese entonces, las rutas ya eran estatales y su construcción sólo quedaba en manos del Estado por las razones antes explicadas.

No obstante ello, existen en nuestros días ejemplos de obras de infraestructura de transporte que son encaradas por la actividad privada, mostrando la potencialidad existente y la vitalidad del mercado para satisfacer las necesidades en la materia.

Uno de los ejemplos más notorios en estos momentos es el de la construcción del túnel que vinculará a Inglaterra con el continente europeo, que es de propiedad de una empresa anglo-francesa llamada Eurotunnel y pasará a la historia como el proyecto más grande de la ingeniería civil financiado con capital privado.

Se comenzó a cavar el túnel desde las dos orillas y, de acuerdo con lo estipulado, ambas excavaciones se encontraron en el medio del camino, en el fondo del Canal de la Mancha, luego de haber avanzado 39 kilómetros de cada lado, con una diferencia de 50 centímetros.

Esto no sólo constituye una proeza técnica, sino también un logro empresarial. Como muchas otras obras públicas, este proyecto sufrió aumentos de costos pero tanto los contratistas como los propietarios tuvieron que asumirlos directamente, cosa que no sucede en las obras públicas.

La empresa tiene en estos momentos 560.000 accionistas. Por ese túnel pasarán vehículos y trenes pero de ningún modo se encontrarán en una situación monopolista, ya que seguirán prestando sus servicios los ferries ahora existentes, además de todas las posibilidades de transporte marítimo y aéreo. No obstante, la empresa espera transportar para el año 2003, 44,6 millones de pasajeros y 26,8 millones de toneladas de carga.

Los mismos directivos de la empresa propietaria han manifestado que no desean que desaparezcan los ferries, porque en esa situación correrían peligro de ser regulados bajo la acusación de monopolistas.

Hay otros ejemplos en Inglaterra. La recientemente privatizada empresa propietaria de los aeropuertos está financiando un tren desde Paddington hasta el aeropuerto de Heathrow. El sector privado está también construyendo el cruce del río Dartford y la Autopista de Circunvalación de Birmingham.

En Arizona, Estados Unidos, cerca de la ciudad de Phoenix, varios propietarios que querían valorizar sus tierras construyeron una autopista de 40 kilómetros. La construcción fue financiada por créditos que tuvieron como garantía las tierras adyacentes a la ruta. Como los propietarios esperaban repagar el crédito con el incremento del valor de sus propiedades, esta autopista no tiene peaje.

Otro ejemplo notable se encuentra cerca de donde surgieron las primeras compañías privadas de rutas en los Estados Unidos a fines del siglo XVIII. Una empresa privada llamada Toll Road Corporation of Virginia aprovechó la derogación de una ley del estado de Virginia que prohibía el cobro de peajes y se lanzó con un proyecto para construir una autopista de 20 kilómetros de longitud llamada Dulles Toll Road Extension, que unirá el aeropuerto internacional Dulles en las afueras de Washington con la comunidad de Leesberg.

Este proyecto privado se encuentra cercano a una autopista estatal por peaje llamada Dulles Toll Road.

“Existen 17 propietarios de tierras en el corredor de 25 kilómetros sobre el que se ubicara la autopista, y como todos ellos esperan la urbanización posterior, están satisfechos con el proyecto. A diferencia de la agencia estatal, la empresa privada no tiene el apoyo del poder de expropiación (dominio eminente) y debe negociar condiciones equitativas con cada propietario.

El objetivo de la empresa incluso ha sido el de obtener el derecho de paso por esas propiedades como una donación, prometiendo a los dueños que tendrán buenos accesos para sus proyectos inmobiliarios, un excelente argumento de venta en las afueras de Washington.”(19)

La autopista va a ser construida para su ampliación posterior y los usuarios no tendrán que parar en las cabinas de peaje sino que su cobro será electrónico, como veremos después. El proyecto estima que se perderá dinero en los primeros 5 a 7 años sobre un total de 30, pero se recaudarán fondos suficientes para construirla y para financiar ese período.

En la Argentina, los caminos “privados” tampoco son totalmente desconocidos. En principio, todos los caminos internos de los campos son privados y sus dueños tienen que ocuparse de su cuidado o de sufrir las consecuencias en caso de no hacerlo. Pero no sólo eso: “En muchas comunas funcionan, con diversos resultados, consorcios integrados por productores que se ocupan del mantenimiento y mejoras de los caminos vecinales. El previsible agravamiento que tendrán muchos caminos terciarios hará necesario incentivar este procedimiento, creando los productores entidades intermedias que asuman con eficiencia la

conservación de las rutas vecinales, que se diluye actualmente en la gestión municipal”.(20)

Recientemente una empresa privada presentó un proyecto para construir una autopista que uniera Buenos Aires con San Pablo, lo cual podría constituir un primer paso importante para mostrar la eficiencia de la operación privada en este tipo de actividades.

Más aun, existe un gran número de calles urbanas de propiedad privada en la Argentina, las cuales forman parte de barrios privados o los llamados countries, cuyos propietarios no sólo deben hacerse cargo de su construcción y mantenimiento sino además toman a su cargo la seguridad, el control del tránsito y la limpieza.

Otro tanto puede decirse de las calles internas de los modernos shopping centers ubicados en las afueras de varias ciudades argentinas.

2.3. ¿Cómo serían las rutas privadas?

Luego de haber visto que no sólo son posibles, sino que existen actualmente y existieron en el pasado rutas y caminos privados, resulta interesante evaluar cómo serían las rutas y caminos privados, si bien con la aclaración previa de que, dada la misma creatividad que el mercado desata, es difícil predecir cómo exactamente se desarrollarían estos servicios.

Financiación

Dada la magnitud de los proyectos de obras de infraestructura siempre se ha dicho que el sector privado tendría problemas en acceder a la financiación necesaria para los mismos. Al margen de la situación particular de la Argentina y la nula capacidad de financiación del Estado argentino, lo cierto es que los problemas de financiación son más notorios cuando el Estado retiene la propiedad del activo y sólo entrega la construcción, operación y mantenimiento a través del sistema de concesiones.

De esta manera, al no ser el concesionario el propietario, no puede afectar el bien como garantía de créditos y, por ende, no es de extrañar que vea restringidas sus posibilidades.

En tal sentido, las rutas privadas tienen esa clara ventaja. Dice el trabajo de la OCDE (op. cit., p. 24) : “La mezcla de instrumentos de financiación es muy probable que se vea afectada por las condiciones de la concesión y las garantías que puedan otorgarse.

En algunas instancias, la única garantía disponible para quien financia el proyecto es el flujo de ingresos. Un ejemplo de esta situación es el propuesto canal

que una Inglaterra con Francia, otorgado en concesión por los gobiernos francés e inglés: el único activo real de dicho proyecto es el flujo de ingresos.

El elemento más difícil en cualquier estructura privada de financiamiento es probable que sea la provisión adecuada de garantías. En ausencia de un verdadero dueño del activo, los créditos se hacen raros y dificultosos”.

En el caso de la Argentina, los grupos concesionarios han presentado como garantías otras propiedades de los grupos empresarios, pero eso no deja de tener un efecto, ya que restringe la capacidad de crédito que podría haber sido utilizada para financiar otra actividad.

Las rutas de propiedad privada superan esta limitación, como se ejemplificara en el ejemplo de Arizona mencionado en el punto anterior: existe un activo que puede ser puesto en garantía y cuya capacidad como tal se pierde en manos del Estado.

Diseño

El diseño de las rutas en manos del Estado adolece de serios inconvenientes. Pese a la existencia de esmerados funcionarios técnicos, el sistema político de diseño y construcción de caminos no garantiza ni la calidad ni la cantidad de éstos.

La misma oportunidad de realizar cierta ruta no se relaciona con la verdadera necesidad de la misma. Como puede verse en el Anexo 1, el 53% de las rutas nacionales pavimentadas posee un tránsito medio inferior a 1.000 vehículos por día (VPD), mientras que el 29% de las rutas poseen un tránsito medio inferior a 500 VPD. (Anexo 1, Gráfico A.6,1.)

¿ Quiere decir esto que el sector privado no hubiera construido esas rutas? No en las condiciones en que fueron hechas. Es decir, cuando el tránsito es ínfimo, no se justifica construir una ruta de la misma calidad que en otra ubicación donde es ampliamente utilizada. El sector privado adaptaría la oferta de los caminos a la demanda existente e impediría el derroche de recursos de toda la población en la construcción y pavimentación de rutas que no son utilizadas suficientemente.

Por otro lado, el mercado tendría en cuenta distintos tipos de ruta según los potenciales clientes de éstas. Es decir que existen ciertos tramos cuya utilización es principalmente de camiones y otros, en cambio, de automotores más livianos. El diseño se adaptaría para cada caso.

Los propietarios, además, construirían una ruta con todo el cuidado para que resista lo mejor posible y cumpla con su expectativa de vida. En la actualidad, el dueño (el Estado) contrata a terceros para construirlas, pero éstos no tienen incentivo alguno para que la ruta construida dure lo más posible.

Y los políticos tampoco, pues ya hemos visto que les interesa más la ceremonia de inauguración que el hecho de que la ruta se mantenga en buenas condiciones a través de los años. Esto es algo que un propietario, en cambio, tendrá

muy en cuenta. Esto se vincula con el conocido problema existente en la Argentina en relación con el sobrepeso de la carga de los camiones en las rutas. Se estima que el promedio de sobrecarga es del 40/50% y el costo de destrucción, alrededor de 100 millones de dólares por año.

En el trabajo del ingeniero Ricardo Salerno (op, cit., p. 24) se menciona que: “En la Argentina los camiones con acoplado tienen una carga máxima admitida de 45 toneladas, que en el caso del cereal a granel conforma una carga útil de 30,5 toneladas.

Esa norma es vulnerada cuantas veces se puede y los datos de descarga de camión en los elevadores terminales así lo demuestran. A fines del año pasado la Junta Nacional de Granos resolvió no admitir más la descarga en sus instalaciones de camiones que no cumplan con la carga máxima autorizada. Cargar el camión más de lo permitido pareciera ser una ven taja para todos: mejora el rendimiento del llenado y vaciado de la caja del vehículo y permite cobrar más por viaje. Por ello, ni los transportistas ni los que reciben la carga tienen un interés directo en el cumplimiento de la norma”.

Las rutas privadas responderían a esto de varias maneras. En principio tendrían todo el incentivo para controlar el cumplimiento de los límites que ellos pusieran, rasgo que comparten con los actuales concesionarios de peaje, que tienen el mismo incentivo respecto de los límites fijados por ley.

Pero a diferencia de los concesionarios, si el mercado pudiera funcionar existirían algunos proveedores de caminos que los construirían con especiales características para cargas pesadas. Por ejemplo, el futuro en materia de transporte por camión parece ser lo que se denomina “camiones combinados”, que generalmente se dividen en los “ triples “, o aquellos que acarrean tres plataformas para contenedores de 20 pies, “dobles”, los que acarrean una plataforma para contenedores de 40 pies y “mixtos”, los que acarrean una plataforma para contenedor de 40 pies y otra para contenedor de 20 pies.

El mercado permitiría que estas combinaciones de gran eficiencia económica pudieran contar con caminos provistos para ello, algo que ahora no sucede, y al mismo tiempo, los automovilistas podrían llegar a tener caminos libres de camiones.

“El impacto de los camiones combinados sobre los autos es muy grande, ciertamente más de 7.000 millones de dólares por año y probablemente mucho más. Según la Federal Highway Administration, los camiones pesados incrementan los costos operativos de otros conductores por 2.300 millones de dólares anuales sólo debido al daño que hacen los camiones al pavimento. Los resultados de una encuesta nacional que realizó la Asociación Norteamericana de Ferrocarriles indican que los conductores estarían dispuestos a pagar 5.400 millones de dólares al año para poder usar autopistas libres de camiones. Ningún administrador de

autopistas en el mercado real impondría semejantes costos a la gran mayoría de sus clientes.”(21)

Por supuesto que, además, la estructura de precios de las rutas privadas haría soportar a los camiones el costo del deterioro que causan y por ello crearía el incentivo para que los camiones se adaptaran, utilizando mayor número de ejes que causan menor deterioro a los caminos.

Por eso, decir que los camiones causan un problema de “sobrepeso”, es algo que sólo puede referirse a las rutas estatales y respecto de los límites que el mismo Estado impone. En el mercado, seguramente habrá distintos tipos de límites, según los cuales cada propietario de ruta y los usuarios podrán elegir por dónde transitar y cómo adaptar las cargas.

“En una situación de mercado libre puro, los estándares de diseño, construcción y mantenimiento de la obra estarían de terminados por las condiciones del mercado. Así, la capacidad del sistema estaría diseñada para recibir los niveles de tránsito esperados; los estándares de diseño y construcción serían considerados más económicos tomando en cuenta la combinación requerida de costos iniciales y costos de mantenimiento y los estándares de mantenimiento serían los suficientes para asegurar que los clientes son atraídos a la ruta.” (OCDE, op. cit., p. 27.)

Precios en la ruta

Si bien es cierto que en muchas de las rutas privadas el pago de peaje sería el mecanismo predominante para recaudar ingresos, no necesariamente ha de ser siempre así. Como vimos en el ejemplo de la autopista privada Dulles, ésta será gratuita, ya que los propietarios de las tierras adyacentes quieren garantizar el mejor acceso posible para sus proyectos de desarrollo inmobiliario.

Por otra parte, al haber propietarios de carreteras, éstos podrían explotar otras oportunidades de ingresos que se presentan a lo largo de una ruta. Por ejemplo: estaciones de servicio, restaurantes, lugares de descanso, servicios de remolque, etcétera.

Asimismo, existen buenas posibilidades de obtención de ingresos a través de la publicidad y otros servicios novedosos, algunos ya existentes en el país, como la explotación de frecuencias de radio combinando servicios para los conductores.

En lo que al peaje en sí mismo se refiere, el funcionamiento del mercado crea los incentivos necesarios para que la creatividad empresarial haga surgir novedosos mecanismos de cobro, que eliminan las molestias descritas antes para los conductores, (reducción de velocidad, frenado, demoras). Y esto es precisamente lo que se está observando actualmente. Existen varias instalaciones de lo que se denomina “cobro electrónico de peaje” (CEP) como en las autopistas

de Dallas North Tollway, Oklahoma Turnpikes, Denver Toll Road y en varios puentes en los Estados Unidos.

“Desde 1989, 14.000 usuarios del puente de conexión de Crescent City en Nueva Orleans han tenido la opción de pagar peajes sin tener que frenar, gracias a los equipos CEP diseñados, producidos y operados por los sensores de Amtech, llamados tolltags; éstos son unidades portátiles del tamaño de una tarjeta de crédito que se colocan en el parabrisas de los vehículos. Los lectores se encuentran a una cierta altura por sobre la ruta. Los usuarios de tolltags realizan depósitos en sus cuentas de Amtech -el pago típico es de 40 dólares-, de las cuáles se van descontando los peajes a medida que los sensores van detectando el paso por la ruta. Cuando el depósito está por llegar a su fin, los usuarios son invitados a renovarlo. Como las tolltags reducen los costos de cobro de peaje, los usuarios obtienen un descuento del 30% sobre las tarifas normales.

Siguiendo la exitosa presentación de su sistema en Nueva Orleans, Amtech inició un proyecto más ambicioso en la misma Dallas ofreciendo tolltags a los usuarios de 62 puntos de cobro de peaje de los 25 kilómetros de la Dallas North Tollway. Como la agencia estatal no provee las tarjetas sin cargo, los 21.000 usuarios de Dallas tienen que pagar un alquiler de 2 dólares por mes y un sobrecargo de cinco centavos de dólar para cubrir los costos del equipo. Pese a esto, se emitieron más de 24.000 tolltags en los primeros diez meses de operación y se registran 36.000 transacciones diarias. El 80% de los usuarios decidió que su cuenta tuviera débito automático con una tarjeta de crédito, por lo que se eliminó el problema de los depósitos y sólo deben pagar sus cuentas de la tarjeta de crédito. Hasta ahora no ha habido un solo error de lectura.” (Reason, op, cit., p. 21.)

Aunque no vamos a entrar aquí en los detalles técnicos de los distintos sistemas existentes, mencionemos solamente que existen otros con lectores implantados debajo de la misma ruta, o al costado de ésta. Todos estos mecanismos superan notoriamente a los sistemas, aún no existentes en nuestro país pero ya superados tecnológicamente, de permitir el pago en las estaciones de peaje con tarjetas de crédito, como existen en las autopistas francesas desde 1987.

La gran diferencia de los nuevos sistemas es que eliminan la necesidad de las cabinas y, por ende, de los inconvenientes y demoras por frenado y cobro. El mantenimiento de instalaciones de cobro de peaje es uno de los costos más elevados de los concesionarios de las rutas argentinas. Con los nuevos sistemas sólo quedan cabinas para aquellos que no tengan CEPS, quienes van a estar incentivados para tenerlos ya que sino deberán cargar con una tarifa superior que cubra el costo de semejante método de cobro.

Al reducir los costos de cobro, estos sistemas permitirían la extensión de peajes a rutas de menor caudal de tránsito. Pero los peajes, es decir los precios en las rutas, cumplen otras funciones, particularmente en relación con la congestión del tránsito, lo cual veremos con más detalle en el caso de las autopistas urbanas.

Interconexión de rutas

Las características antes mencionadas sobre la variabilidad de condiciones que el mercado ofrecería pueden hacer surgir la preocupación respecto de cómo se realizaría la interconexión de rutas de distintos propietarios y si no significaría esto la imposibilidad absoluta de llegar a muchos puntos que no tengan conexión directa bajo un mismo propietario.

En realidad, no es ésta una situación que deba esperarse. A todos los propietarios de rutas cuyo objetivo sea brindar una infraestructura para el transporte les interesará mantener un óptimo nivel de tránsito y no restringirlo.

Lo que seguramente sucedería sería que se pondrían de acuerdo entre sí para la recepción de conductores de uno hacia otro, de la misma manera que distintas compañías telefónicas canalizan llamadas de otras empresas o distintos correos aceptan transportar correspondencia de otros correos.

Los ferrocarriles privados de los Estados Unidos llegaron a un acuerdo para modificar todas sus trochas y permitir así el paso de trenes de uno a otro, ya que era de conveniencia mutua. En muchas otras actividades se desarrollan mecanismos de compatibilización de normas técnicas para permitir la convivencia de distintos sistemas (equipos que interconectan sistemas de electricidad, vídeo, computación, etcétera).

Y esto es lo que sucede en la realidad: “La conexión de sistemas cerrados pertenecientes a dos o más compañías sin colocar barreras de lado a lado es un problema que ya ha sido resuelto en Poitiers, entre ASF y COFIROUTE, y será solucionado en Bourges entre SAPRR y COFIROUTE y en Le Mans entre COFIROUTE y ASF. Otros casos surgirán a medida que se extiende la red de autopistas” (European Conference of Ministers of Transport, op. cit., p. 129).

Bajo volumen de tránsito

La existencia de rutas privadas hará que se cuestione la posibilidad de cobro de peajes en aquellas que muestran un reducido volumen de tránsito. Como puede verse en el Anexo 1, son varias las rutas nacionales que muestran un nivel de tránsito verdaderamente pequeño. (Además, en la misma ruta hay tramos de diferentes valores de tránsito medio, lo cual plantea el interrogante de la conveniencia o no de mantener esos tramos.)

Ante esta situación, el concepto predominante es que esas rutas, y casi todas las provinciales o municipales, no pueden darse en peaje, lo cual puede ser verdad hasta cierto punto, pero no invalida la idea de que las rutas se liciten en propiedad privada.

Según el sistema actual quedan unos 50.000 kilómetros de rutas pavimentadas y otros 150.000 kilómetros de rutas mejoradas y de tierra bajo responsabilidad del Estado, tanto provincial como nacional, y se estima que no es “rentable” darlas en concesión.

Puede ser que sea así, pero nuestra idea es que es posible venderlas. Como se ve en el Anexo 2, existen algunas rutas nacionales con un tránsito de lo vehículos por día. Muchos podrán temer que si el sector privado se hiciera cargo de ellas estas rutas deberían cerrarse. (En el Anexo 3 se presenta un ejercicio donde se muestran las alternativas de privatización de una ruta nacional de muy bajo tránsito.)

Lo cierto es que si el sector privado hubiera estado a cargo desde un principio, se habría puesto en duda la conveniencia de malgastar el dinero fiscal para construir una ruta pavimentada con un costo elevado allí donde el volumen de tránsito es reducido.

Como decíamos antes, el mercado habría adaptado los estándares de construcción al volumen de tránsito esperado.

En cuanto al mantenimiento de la ruta, no es lo mismo el costo de mantener una ruta transitada por 50.000 vehículos por día que otra por sólo lo. Obviamente el costo de mantenimiento de ésta última será mucho menor y tal vez el peaje de esos lo vehículos cubra el costo de mantenerla por año. Ciertamente es que también se cuestiona la rentabilidad de mantener una estructura de cobro para semejante volumen, ya que es imposible pensar en mantener cabinas de peaje con tres turnos de personal para cobrar a lo vehículos diarios. Precisamente eso sería algo que no haría el sector privado, sino que buscaría otros mecanismos, sea de cobro mediante distintos sistemas (cobro en un solo turno, convenios con la policía para que además de controlar la seguridad cobren el peaje, e infinidad de otras alternativas que la creatividad empresarial puede desarrollar) como de la forma de obtener ingresos vía publicidad o no monetarios (como se señaló en el caso de que los dueños sean los propietarios de los terrenos adyacentes).

En efecto, una de las alternativas sería que los mismos propietarios adyacentes asuman la propiedad del camino y se encarguen de su mantenimiento o de alguna actividad económica específica beneficiada por la existencia de esos tramos de ruta de escaso tránsito.

Agotadas todas las instancias anteriores y otras que pudieran surgir para involucrar a los propietarios en el mantenimiento de un camino, cabe la opción de evaluar si lo que está señalando el mercado no es que es mejor dar otro tipo de uso a la tierra ocupada por el proyecto. Sencillamente, es muy caro invertir cientos de miles de dólares para que luego transiten lo vehículos diarios, los cuales, si tuvieran que soportar todo el costo de la inversión, encontrarían conveniente realizar un desvío por rutas más transitadas o estudiar las posibilidades de otros medios de transporte.

Competencia o monopolio

Cuando vimos el aspecto de la fijación de los precios en las rutas privadas, no consideramos ninguna situación de monopolio, si bien pareciera ser un criterio predominante pensar que no puede existir competencia entre rutas, ya que sólo una puede ser construida en el mismo lugar y que una vez allí emplazada el monopolista puede manipular los precios de manera tal que se asegura el fracaso de cualquier intento de construcción de una ruta alternativa, o elevarlos en ausencia de tal amenaza.

El error de esta apreciación es el de considerar que la competencia se da en el “mercado de rutas de un mismo sitio” y no comprender que se produce por el transporte de un punto a otro, el cual puede realizarse no sólo a través de distintos caminos (con más o menos opciones según el caso) sino a través de distintos medios (terrestres, acuáticos, conductos y aéreos).

Dice el informe de la OCDE (op. cit., p. 27): “Dado un enfoque de libre mercado absoluto, un promotor privado desearía maximizar el retorno sobre el capital. Maximizar dicho retorno requiere optimizar los ingresos por peaje para asegurar un ingreso máximo y costos operativos mínimos. Un ingreso máximo claramente no se obtiene cobrando un peaje elevado, ya que los usuarios potenciales adoptarán rutas alternativas”.

Debería agregarse que en el hipotético caso de no haber ninguna ruta alternativa, los usuarios tendrían aún medios de transporte alternativos y el “monopolista” está limitado por las alternativas que éstos ofrezcan.

Además debe tenerse en cuenta que cuando se habla de un mercado libre no se está estableciendo a priori cuántos han de ser los que provean de tal o cual bien o servicio. Dadas las circunstancias imperantes, la gente dirá a través del mercado si operarán varios, uno o ninguno. Lo relevante es que no haya obstáculos legales para competir, para que cualquiera pueda prestar el servicio si considera que lo puede hacer.

En la actualidad, por ejemplo, para ir de Buenos Aires a Bahía Blanca no sólo existen varias opciones de rutas, sino que se puede ir, además, en tren, barco o avión; hasta se podría llevar el auto en tren si el peaje de todas las rutas fuera superior al costo de esta alternativa.

Por ejemplo, en relación con el recientemente concesionado corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca, existe un recorrido alternativo en carretera por la Ruta Nacional N° 33 que corre al oeste de dicho ferrocarril y cuya separación del mismo llega a un máximo de entre 60 y 80 kilómetros en los partidos de General Villegas, General Pinto, Rivadavia y Carlos Tejedor.

Por eso es tan importante que el gobierno se abstenga de intervenir en la provisión de infraestructura del transporte, porque lo único que logra con esto es subsidiar a un medio en particular en perjuicio de otros.

Dice el informe de la OCDE (p. 57): “En la cuestión de la competencia intermodal en un periodo determinado resulta claro que el gobierno, a través de sus esfuerzos de inversión, puede volcar la balanza en esta ecuación entre rutas, ferrocarriles, canales y transporte aéreo”.

Y es que cada medio de transporte tiene sus propias características que la intervención estatal sólo distorsiona:

Merton Peck dice: “Estas diferencias de estructura del mercado son fácilmente explicables por obvias diferencias de tecnologías. El camión y la barca son unidades de capital altamente divisibles y por lo tanto disponibles igualmente para empresas grandes y pequeñas. El ferrocarril es relativamente indivisible y un conjunto capital intensivo de vías, señales y terminales que excluyen a firmas pequeñas. Las diferentes tecnologías no sólo crean diferencias en economías de escala, también crean diferencias en la importancia relativa de los costos fijos y variables.

Con el capital altamente divisible y fácilmente transferible de una ruta a otra, los costos de camiones y barcas varían con los cambios del volumen de tránsito, mientras que la indivisibilidad y la inmovilidad del capital en los ferrocarriles crea una proporción sustancial de costos fijos, por lo menos en el corto plazo.

Exactamente qué proporción de los costos del ferrocarril son fijos depende del periodo de tiempo elegido, pero para los fines de esta discusión puede ser suficiente considerar un tercio de los costos de los ferrocarriles a los actuales volúmenes de tránsito como fijos, permitiendo alrededor de una década para el ajuste a nuevos volúmenes de tránsito.

Los costos varían no sólo por el tipo de transportista sino también por el tipo de carga y su transporte. El ‘costo’ de cada modo de transporte es una cifra sin sentido, ya que los costos dependen del tipo de transporte, volumen, facilidades terminales en origen y destino, duración del transporte, disponibilidad de carga de retorno y el período de tiempo para el ajuste a la capacidad de tránsito. Sin embargo, este análisis requiere alguna noción de costos relativos a largo plazo de los diferentes modos de transporte, donde largo plazo significa un periodo, como una década, que permita ajustarse a nuevos volúmenes de tránsito.

Para el tráfico ideal para barcas (grandes volúmenes, escaso ‘costo debido a la pronta entrega, origen y destino en el agua sin necesitar transferencias), los transportadores fluviales tienen una ventaja de alrededor del 50% sobre los ferrocarriles. De manera similar, para el tráfico ideal para el ferrocarril (tramos largos, terminales en los dos puntos), los ferrocarriles tienen un 50% de ventaja sobre los camiones. Estos, por otra parte, tienen una ventaja de costos para

trayectos cortos, para cargas pequeñas y sobre rutas con poco tránsito. Pero gran parte del transporte no entra en estas categorías 'ideales', por lo que existe un volumen en el cual la identidad del modo más económico no es claramente aparente.

Por ello, los distintos modos de transporte en competencia directa entre sí son muy disímiles en tamaño de empresa, estructura de mercado y características de costos. Dichas diferencias originan las dificultades para predecir el resultado de la competencia en el transporte y, en verdad, para diseñar una política estatal que funcione".(22)

En este aspecto, el gobierno argentino debería desregular las tarifas de peaje y las de los ferrocarriles otorgados en concesión, así como también vender la propiedad de la infraestructura a los distintos medios de transporte. Así lo expresan también Hardoy y Laura (op, cit., p. 56) al señalar que "la solución estriba en que cada medio pague los costos de la vía de tránsito que utiliza.

-Los camiones deben pagar los caminos y hacerlo en forma proporcional al peso y al daño que causan a la carretera. Sólo el peaje permite esta graduación de la contribución. Los camiones deben pagar sus impuestos y cargas sociales. Finalmente, deben pagar el precio del combustible sin subsidios.

-El ferrocarril (FC) privado debe pagar todos sus costos, inclusive el alquiler de los activos (vías y material rodante) que el Estado le suministra. El FC debe además pagar impuestos y cargas sociales.

-El transporte fluvial también debe contribuir a pagar la infraestructura portuaria a través del peaje. Este medio de transporte está muy castigado por las regulaciones laborales que obligan a llevar mucho más personal que el necesario. Esto explica por qué, contando con vías naturales tan importantes como el Paraná, el tránsito fluvial de barcazas es casi inexistente".

Si cada medio asumiera los costos de construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria, y con la libertad de convenir sus precios, los recursos serían asignados a aquellos destinos que sirvieran más eficientemente las necesidades de los usuarios del transporte y, en definitiva, de los consumidores finales.

2.4. El "dominio eminente"

Éste es un tema de fundamental importancia para el análisis de la vigencia de los derechos de propiedad en una sociedad libre. En este trabajo nos limitaremos a mostrar que, a diferencia de lo que comúnmente se cree, no sólo no es imprescindible la aplicación del "dominio eminente" o poder expropiatorio del Estado para la existencia de rutas privadas, sino que provoca desajustes en el mercado.

Digno de tener en cuenta es el caso del Japón -un país altamente desarrollado en el cual hay importantes industrias automovilísticas-, donde no tiene vigencia el poder expropiatorio para la construcción de rutas. Las tierras deben ser adquiridas a sus propietarios en forma voluntaria. La ausencia de este mecanismo no ha impedido el desarrollo de la red de carreteras del Japón.

“La adquisición de tierra se convierte en el principal factor en la selección de rutas, en todas las épocas. En este sentido era natural que en la era Meiji los ferrocarriles trataran de eludir las áreas ya construidas -particularmente los centros urbanos- en muchos pueblos, y terminaran pasando por áreas laterales.” (23)

Como en Japón los precios de la tierra son muy elevados, tener que comprar la tierra y no expropiarla permite una comparación entre los costos de construcción de los distintos modos de transporte:

“Como resultado de los elevados precios de la tierra, ahora el 90% de los costos de construcción son para adquirir la tierra. El costo de construcción de rutas es casi igual al de construcción de subterráneos”.(24)

Además de los ejemplos anteriormente mencionados respecto de rutas privadas, existe el caso en los Estados Unidos de la empresa Shapell Industries que tomó a su cargo la realización de 33 obras de infraestructura a un costo de 57 millones de dólares para construir rutas arteriales, conexiones y salidas que permitiesen el desarrollo de un proyecto inmobiliario en el norte del condado de San Diego, California.

En Houston, Texas, la empresa Friendswood Development Company contribuyó al 10% de los costos de construcción de una autopista para acelerar su terminación, donando la tierra, diseñando un cruce y participando en los costos de construcción.

Dice el trabajo de Roth (op. cit., p. 30) : “Las opciones disponibles para el sector privado son a menudo subestimadas. Por una razón, el sector privado -a diferencia de los gobiernos- puede realizar acuerdos rápidamente con los propietarios de la tierra sin tener que pasar por procedimientos lentos que, además, limitan las cantidades a pagar. Más aun, los empresarios privados tienen a menudo la opción de más de una ruta.

Los constructores de oleoductos, por ejemplo, consideran rutinariamente rutas alternativas, negocian con diferentes propietarios y acuerdan con el primer grupo que acepta un convenio adecuado’.

Según Klein (op. cit., p. 807) las rutas privadas existentes a fines del siglo XVIII “pagaban el derecho de paso en acciones más que en dinero. La publicación El Filántropo (1797, N° III) dice que aquellos que daban tierras para una ruta recibirían un equivalente a sus daños, en el valor apreciado de sus granjas, y de otras comodidades”.

Asimismo, Klein y Fielding (op. cit., p. 18) señalan que el dominio eminente no sería un factor determinante como se pensaba: “Los organizadores de

las viejas rutas privadas pedían a la legislatura que aprobara un estatuto para construir una ruta desde el pueblo ‘A’ hasta el pueblo ‘B’, pero eran comisionados por el gobierno los que trazaban la ruta. Una vez que esto era decidido se utilizaban procedimientos expropiatorios si era necesario. Frecuentemente la ruta utilizaba un camino existente, pero se requería tierra adicional para ensancharla. La cooperación de los propietarios se obtenía por los beneficios que recibirían con la obra y por eso aceptaban acciones como compensación.

Cuando persistía el desacuerdo, o cuando el propietario era ‘una mujer casada, un insano, un menor o estuviera fuera del condado’, la compañía recurría a los mecanismos de expropiación. En Nueva York, la compañía apelaría a un juez, quien nombraría un panel de tres residentes desinteresados del condado para hacer una evaluación. Similares procedimientos eran utilizados para el ingreso a tierras adyacentes para apropiarse de materiales utilizados en la construcción de rutas.

Para las rutas privadas modernas los poderes de expropiación varían. La Dulles Toll Road, que atraviesa un corredor de tierras no explotadas, no tiene poderes de dominio eminente. Ha adquirido su paso por acuerdos voluntarios con los propietarios. Se pensó, sin embargo, que si las negociaciones se frenaran el condado de Loudon, Virginia, hubiera procedido con los poderes de expropiación.

Las rutas 91 y 57 proyectadas en California estarán localizadas en corredores públicos, por lo que el dominio eminente no es algo importante. Para la ruta Mid-State y la 125 será necesario adquirir tierras privadas. Muchas serán adquiridas por donación o venta, pero donde sea necesario se solicitarán los poderes de dominio eminente de Caltrans.

El dominio eminente fue algo expeditivo para las viejas rutas, pero ha sido de importancia secundaria en las modernas”.

2.5. Autopistas y calles urbanas privadas

Si hasta ahora la consideración de la posibilidad de rutas privadas requirió un cierto esfuerzo por parte del lector para de j arde lado los prejuicios enraizados durante años respecto del monopolio estatal en la materia, al aproximarnos al tema de las autopistas urbanas y las calles seguramente se necesitará un esfuerzo adicional, aunque todos podamos decir que hemos transitado por calles privadas, si bien no necesariamente hemos pensado en ello en el momento.

Comentamos anteriormente que el número creciente de “barrios privados” y countries en las afueras de la ciudad de Buenos Aires y otras ciudades del país es un claro ejemplo de calles privadas, donde los propietarios no sólo toman a su cargo la construcción y mantenimiento sino que además son responsables de la limpieza, la seguridad, y hasta de las normas de tránsito.

En este último sentido pocos podrán asombrarse al considerar que en esas calles privadas rigen normas particulares, que limitan la velocidad a niveles aun

inferiores a los de las calles públicas, en algunos casos con carteles indicadores y en otros mediante la presencia de “lomas de burro” o “badenes” para forzar un tránsito más lento. Este es un caso donde el sector privado ha tomado a su cargo en forma completa el manejo de las calles.

Este concepto tiene especial aplicación en lo que se denomina barrios residenciales, esto es, donde los propietarios prefieren un clima de tranquilidad y una restricción del nivel de tránsito por sus calles, de ahí la existencia de barreras que sólo dejan ingresar a quienes vayan a visitar a alguno de los residentes.

Alguien tal vez preguntará si esto no constituye una restricción al libre tránsito, para lo cual la obvia respuesta es que si no es para visitar a alguien que viva allí, no será autorizado a entrar, de la misma forma que no se ingresa porque sí a los lugares comunes de los edificios de departamentos, como los palieres, ascensores, etcétera. La libertad de tránsito no permite entrar sin permiso en la casa de un vecino.

En este sentido, las calles de los barrios residenciales privados son semejantes a esas áreas privadas comunes de los departamentos que nadie se cuestiona que estén restringidas al tránsito libre del público.

Como en muchas ciudades se permiten procesos de construcción abiertos sin planificaciones gubernamentales, las privatizaciones de las calles se van realizando naturalmente. Este tipo de calles “comunitarias” se conocen técnicamente con el nombre de woonerf, palabra que se originara en la experiencia holandesa.

Kozo Amano explica que: “El concepto de woonerf prevé la coexistencia armoniosa entre autos y gente. Es apropiado para áreas residenciales, y constituye la respuesta para quienes se trasladan al trabajo en sus propios vehículos pero no quieren mucho tránsito alrededor de sus casas. El concepto de woonerf satisface estos objetivos aparentemente contradictorios convirtiendo las calles de las áreas residenciales en virtuales carreras de obstáculos, desalentando el tráfico de paso a la vez que permiten a los residentes llegar a sus casas en auto. Naturalmente, en el caso de distritos de negocios activos es necesario cerrar las calles para lugares peatonales”.(25)

En el caso de las calles privadas seguramente surgirá la pregunta sobre qué sucederá con la actividad comercial o profesional (oficinas, médicos, abogados, etcétera). Precisamente en las áreas comerciales los propietarios no tendrían ningún interés en restringir el acceso a sus potenciales clientes. Aquí también se aplica el concepto de woonerf: “El gran número de calles que han sido transformadas en calles comunitarias se debe al hecho de que la provisión de calles compartidas entre vehículos y peatones ha llamado la atención como medio de vigorizar las áreas comerciales. Los distritos comerciales quieren proveer de lugares atractivos para los compradores y también necesitan el ingreso de vehículos de distribución y otros servicios. Las calles que permiten ambos usos

tienen la ventaja de estar libres para ello y también de convertirse en lugares de paseo de compras agregando luces, bancos y otras cosas”.(26)

Es muy interesante el caso de las áreas comerciales. Rothbard (op. cit., p. 203) desarrolla un interesante ejemplo relacionado con la seguridad: “Supongamos que el área de Times Square (en Nueva York) fuera de propiedad privada, digamos de la ‘Asociación de Comerciantes de Times Square’. Estos sabrían bien, por supuesto, que si el crimen fuera corriente en su área, si abundaran los robos, sus clientes desaparecerían e irían a otras áreas competitivas. Por lo tanto, en su propio interés económico la asociación debería proveer suficiente protección policial para que los clientes se sintieran atraídos y no ahuyentados. Los comercios privados, después de todo, siempre tratan de atraer y mantener a sus clientes en el vecindario. Pero, ¿qué beneficio obtendrían de vidrieras modernas, buena iluminación y servicio cortés, si los clientes fueran asaltados al caminar por la zona?”

Eso es precisamente lo que sucede en los hipermercados argentinos, donde se provee protección para los vehículos que transitan o son estacionados en sus calles. Rothbard visualiza dos tipos de calles, una, aquella en la que los propietarios de una zona residencial se convierten en copropietarios de las calles, como en el régimen de propiedad horizontal, ya comentado antes.

“Otro tipo de propiedad privada de las calles en áreas residenciales podría ser la de compañías de calles privadas, que sólo serían dueñas de las calles y no de las casas o edificios. Las compañías de calles cobrarían a los propietarios por el servicio de mantenimiento, mejoras y control policial. Una vez más, calles seguras, bien iluminadas y bien pavimentadas harían que aumentase la demanda por esas propiedades y reducirían la de las ubicadas en zonas inseguras, mal iluminadas y mal mantenidas.

Un uso apropiado de las calles por parte de los propietarios y los automóviles aumentaría las ganancias y el valor de las acciones de las compañías de calles; en el caso opuesto ocurriría lo contrario. Por lo tanto estas compañías harían lo mejor para proveer un eficiente servicio de calles, incluyendo protección policial, para asegurarse clientes contentos; y serían impulsadas a ello por su intención de hacer ganancias y aumentar su capital y por el deseo de evitar las pérdidas y la erosión del capital. Es mucho mejor confiar en la búsqueda del interés económico de los propietarios y de las compañías de calles que depender del dudoso ‘altruismo’ de los burócratas y funcionarios del gobierno.

Supongamos que todos los que son dueños de casas que rodean una propiedad decidieran de repente no dejar salir ni entrar a nadie en ella. La respuesta es que nadie, al comprar una casa o un servicio de calles en una sociedad libre, dejaría de asegurarse de que el contrato de compra o alquiler especificara el libre acceso a la propiedad. Con este tipo de ‘acceso’ provisto por contrato de

antemano, no se permitiría tal bloqueo, ya que sería una invasión del derecho de propiedad del propietario.”

Los comerciantes tenderían así a instalarse en áreas que tuvieran libre acceso, ya que sus dueños las mantendrían así para favorecer a los comerciantes propietarios.

Especulemos con un ejemplo de nuestra ciudad: supongamos que una empresa privada o los propietarios de los edificios compran en conjunto el área del centro de la ciudad de Buenos Aires que ahora se denomina “la city”, una zona ocupada por oficinas y bancos.

Obviamente, no sólo no habría intención de restringir la entrada sino, por el contrario, la de brindar mayores comodidades de estacionamiento para los potenciales clientes. Si el dueño de las calles aplica alguna restricción sería para mantener el nivel de calidad del servicio e impedir la con gestión del tránsito que deterioraría el propósito de su servicio.

Si bien mucha gente visualiza el funcionamiento de autopistas privadas, tienen dudas respecto de la idea de avenidas urbanas privadas y no se explican cómo se cobraría y si habría casillas de peaje en cada esquina, etcétera.

Por supuesto, el sistema sería distinto; el que se aplica en las rutas sería claramente antieconómico, pues generaría costos prohibitivos. En primer lugar, los dueños de las calles cobrarían el estacionamiento mucho más racionalmente que en la actualidad. Cobrarían más el estacionamiento en las calles urbanas congestionadas y proporcionalmente más por estadías más largas o de todo el día. Nunca habría problemas de estacionamiento pues el precio limpia el mercado.

Pero, ¿qué sucedería en la circulación de avenidas urbanas congestionadas? Existen varias posibilidades. Una de ellas se ilustra con el caso de Hong Kong. Debido a su intenso tránsito se estudiaron varias formas de utilizar el limitado espacio de las calles existentes y se llevó a cabo un experimento de cobro de peaje urbano por el lapso de dos años, completados en 1985. En la primera mitad de ese período se realizaron el diseño y la implantación del sistema, y en la segunda mitad se instalaron 18 puntos de cobro y 2.600 vehículos equipados. El esquema usaba la tecnología de cobro electrónico de peaje (CEP) y tenía como base cobrar por el uso de las calles. Cada vehículo recibió una tarjeta magnética de modo que, al cruzar un punto de peaje, fuera registrado por antenas receptoras instaladas debajo del pavimento. Esta información era recogida y transmitida telefónicamente a una computadora central que realizaba una facturación mensual a los usuarios de las calles.

Nick Ayland dice: “Un estudio de los resultados del sistema de peaje electrónico de Hong Kong muestra que la tecnología fue suficientemente exacta y confiable. Podría utilizarse para implementar un sistema de peaje urbano en la actualidad. Tan sólo un vehículo entre mil no fue registrado en el periodo de

prueba y uno en un millón fue facturado incorrectamente. El sistema de facturación y la computadora central funcionaron muy bien”.(27)

El experimento de Hong Kong fue evaluado por Semmens (Heritage Backgrounder, op, cit., p. 8): “El experimento fue un éxito técnico y económico. El equipo fue preciso y confiable y la instalación, control y cobro fueron efectivos. Sólo los problemas políticos demoraron la iniciación del programa. Hubo, por ejemplo, preocupaciones por la intromisión del Estado, ya que éste poseería un registro de los movimientos de los ciudadanos.

También hubo quejas de que los nuevos cargos por usar las calles se adicionarían -en vez de sustituirlos- a los impuestos a los combustibles existentes.

La privatización de las calles resuelve ambos problemas. La competencia significaría que las compañías que cobran elevados peajes perderían clientes que se volcarían hacia sus competidores con precios más atractivos. Así, el mercado funcionaría contra el uso del peaje electrónico como forma de aumentar los precios. Más aun, si se eliminaran los impuestos a los combustibles después de la privatización de las calles, no existiría doble imposición.

La potencial invasión de la privacidad sería disminuida con un sistema de peaje electrónico privatizado. Las firmas privadas pueden resistir los intentos del gobierno de conocer sus registros. La competencia crearía un incentivo en los empresarios para proteger la información de los competidores, lo que aumentaría la privacidad. Actualmente, los ciudadanos realizan muchas transacciones con empresas privadas que acumulan información personal detallada. La invasión de la privacidad es un problema sólo cuando la hace el gobierno”.

El sistema en Hong Kong incluía otras novedades ya adelantadas aquí, por ejemplo, precios distintos en diferentes horarios. Existían seis horarios diferentes con precios distintos; uno de ellos era gratuito. Había días con precios especiales, como cuando se realizaban obras o en los días de carreras.

En el informe de la Conferencia de Ministros Europeos de Transporte, al evaluar la experiencia de Hong Kong, se llegó a las siguientes conclusiones: “Vemos un renacimiento del interés del cobro por el uso de las calles, pero esencialmente sobre el principio del mercado privado, no de costos sociales. Este argumento no ha sido llevado todavía a su lógica conclusión -calles privadas operadas comercialmente- excepto en el caso especial de cierta construcción de rutas, puentes o túneles. Pero parece probable que surgirá como una posibilidad política en el futuro”.

Los sistemas como el experimentado en Hong Kong podrán ser utilizados y combinados en el futuro con los sistemas de navegación que se desarrollan actualmente. Por ejemplo, en la ciudad de Londres se ha lanzado en forma experimental el denominado Autoguide, por el cual un auto recibe señales infrarrojas que le aconsejan la mejor ruta a tomar para llegar a determinado destino. El costo actual del sistema es de 400 dólares para el receptor y hasta loo

dólares al año para obtener acceso a la computadora central que monitorea en forma permanente la situación del tránsito.

Y si bien el sistema ha sido diseñado para mejorar los problemas de congestión y permitir a los conductores desplazarse por las calles o avenidas menos congestionadas, no es un salto muy grande pensar que el mismo sistema podría ser utilizado en el futuro para indicar a un conductor no sólo esa información sino también el costo de cada una de las alternativas posibles.

Esto es, podría evaluar el costo, tanto en tiempo como en dinero, de cada una de las posibles rutas hasta su destino. Semejante posibilidad ya ha sido considerada por el Informe de la Conferencia de Ministros Europeos de Transporte (op. cit., p. 33): “Resulta interesante especular que la gran cantidad de recursos actualmente dedicados a la investigación de estos sistemas, diseñados primariamente para proveer una mejor guía y seguridad, podrían eventualmente resultar en equipos que se acomodarían fácilmente a cualquier sistema concebible de peaje urbano”.

Existen otras alternativas pues, como hemos indicado antes, los propietarios de calles podrían elegir entre distintos mecanismos de generación de ingresos, así como los empresarios de la televisión tienen la alternativa de escoger sistemas “gratuitos” como el de la televisión abierta o “pagos” como el de la televisión por cable.

En Singapur existe un sistema similar al de la televisión por cable según el cual los conductores pagan una cuota mensual para tener acceso al distrito central de negocios durante el horario de actividades. El control se realiza mediante la colocación de calcos en los parabrisas que son controlados permanentemente.

Los dueños, digamos del “microcentro” de Buenos Aires, podrían utilizar un sistema similar, o el probado en Hong Kong, o podrían adaptar el sistema de la televisión abierta. Esta no cobra ningún cargo de acceso al servicio a los usuarios sino que obtiene sus ingresos de la publicidad que genera. De la misma forma, los propietarios de calles podrían no cobrar y obtener ingresos de espacios publicitarios cuyos precios se relacionarían con el volumen de tránsito.

Las calles privadas serían, además, como ya hemos señalado, una solución para los problemas de congestión. En las grandes ciudades las autopistas, avenidas y calles suelen congestionarse ocasionando una pérdida de tiempo que se refleja en un incremento de costos.

Un estudio del Instituto del Transporte de Texas, realizado sobre 29 grandes ciudades de los Estados Unidos, excluyendo a Nueva York, Chicago, Boston y Washington, calculó el costo de la congestión en 1986 en 24.250 millones de dólares. Encabezando la lista estaba Los Ángeles con un costo de 9.400 millones de dólares seguida de San Francisco, Houston, Miami y Dallas por sobre los 1.000 millones.

Estudios de esta clase han permitido determinar cuánto estaría dispuesta a pagar la gente por una mejor movilidad urbana. En Inglaterra se estima que actualmente hay 7.000 vehículos por kilómetro de autopista y esta cifra llegaría a 7.800 en 1995. En Japón un estudio realizado encontró que la cantidad de horas/hombre perdidas por la congestión del tránsito es equivalente a 1,6 millones no de horas/hombre sino de años/hombre; el equivalente del 2,7% de la fuerza laboral industrial que actualmente es de 60 millones de trabajadores se pasa todo el año en embotellamiento.

En autopistas y avenidas privadas los cargos de peaje estarán no sólo relacionados con el retorno de la inversión sino, para que esto ocurra con el mejor servicio posible y se atraigan clientes, las tarifas estarán relacionadas con el nivel de tránsito que permite un uso adecuado de la infraestructura. La teoría es muy simple: la congestión se produce cuando la demanda de uso de calles y avenidas es superior a la oferta disponible. Como en otros servicios, la solución es cobrar precios más elevados en momentos de gran demanda, ajustando el precio hacia arriba hasta que la demanda se adecue a la capacidad instalada. Como las calles y autopistas urbanas tienen claramente horarios pico, los peajes variarían según la hora del día, el día de la semana y la temporada del año, es decir en relación con los cambios en la demanda.

Por ejemplo, en verano sería distinto el precio los fines de mes en la Ruta Nacional 2, así como también los domingos a la tarde en la Panamericana para regresar a la Capital. Estos precios incentivarían a los conductores para adoptar otros horarios, cosa que actualmente sólo hacen asustados por las demoras de la con gestión ; y permitirían a quienes decidieran usarlos un viaje adecuado.

El Informe de la Conferencia de Ministros Europeos de Transporte (op. cit., p. 43) señala algunas ventajas de esta política:

“-El peaje restringe mejor los niveles de tránsito en las áreas congestionadas que los controles de estacionamiento y las restricciones al uso o propiedad de vehículos;

-permite mayores niveles de propiedad de vehículos a ser absorbidos en una ciudad;

-provee una indicación de la demanda económica de rutas y calles y una fuente de ingreso para construcción futura o mejoras ambientales”.

También Hardoy y Laura (op. cit., p. 75) analizan el tema:

“La aplicación de cargos o tarifas por el uso de la vía de tránsito opera sobre la congestión de la siguiente manera:

- 1) Muchos usuarios habituales que realizan viajes en las rush-hours organizarán car-pools, es decir viajes entre varios para compartir el costo del peaje.
- 2) Otros usuarios utilizarán vías alternativas para viajes muy cortos.
- 3) También se ha estudiado el establecimiento de tarifas diferenciales de modo que la tarifa sea más alta en la hora pico.

Estas son algunas de las formas de actuar sobre la demanda (reduciéndola). Pero el aspecto esencial es que el cobro de tarifas generará fondos adicionales para incrementar la 'oferta' o sea para ampliar las autopistas existentes o construir nuevas. Si hay mucho tránsito y se cobra peaje el ingreso crecerá y habrá recursos adicionales para invertir en obras de ampliación primero y eventualmente en la ejecución de otras arterias”.

En las autopistas sobre todo se modificaría el tipo de viaje realizado. Por ejemplo, un estudio efectuado en la ciudad de Los Ángeles descubrió que el 55% de los viajes al centro de la ciudad en la hora pico de la mañana no eran viajes de trabajo, lo mismo que el 72% de los viajes de la hora pico de la tarde, sino que tenían objetivos sociales o recreativos.

Los precios diferenciados de peajes incentivarían un cambio en estas actitudes, o por lo menos impondrían un costo económico a quien esté dispuesto a utilizar la autopista en los horarios más demandados. Es decir, la usarían aquellos que más valoren trasladarse por allí en ese momento.

El caso particular de las autopistas presenta ciertas cuestiones particulares en el caso -argentino y sobre todo en Buenos Aires. Cuando el gobierno intentó implantar concesiones para el mantenimiento del Acceso Norte (el único terminado) con cobro de peaje hubo una gran oposición por parte de las autoridades de las comunas por las que atraviesa ese acceso, a tal punto que el gobierno nacional suspendió su aplicación.

Algunos de los argumentos presentados por quienes se oponen al sistema no tienen mayor sustento, como el que dice que los usuarios de la zona ya pagaron su construcción por medio de los impuestos a los combustibles. En realidad, con el mecanismo del impuesto “todo el país” pagó la construcción del Acceso Norte, con la cual se benefician ahora quienes viven cerca. Por lo tanto, existen hasta cuestiones éticas para rechazar ese argumento

Por otro lado, los intendentes de la zona se quejaron argumentando que el peaje en la Panamericana desviaría el tránsito que no desea pagar a las calles locales, imponiendo un mayor esfuerzo presupuestario para su mantenimiento. Que esto suceda puede ser cierto, pero sólo es un problema cuando, como en este caso, se enfrentan distintas jurisdicciones del Estado que no quieren enfrentar los costos.

La “privatización” ofrece una solución para estos problemas, ya que el dueño del acceso cobrará su peaje, el cual probablemente se extenderá a otras alternativas, como las avenidas (por las calles no resulta conveniente realizar un viaje largo y existe la alternativa de que los vecinos decidieran cerrar muchos barrios al tráfico de paso para crear ambientes tranquilos de vivienda). Y si las avenidas decidieran no cobrar peaje, dado su carácter netamente comercial, verían aumentado el flujo de tránsito, que es algo que las zonas comerciales no ven precisamente con malos ojos.

En definitiva, el peaje se iría extendiendo hasta que toda la demanda de autopistas y avenidas se balanceara con toda la oferta disponible. Claro que quienes se quejaban del peaje en la Panamericana ahora se ven ante la alternativa de peaje no sólo allí sino en varias avenidas sustitutas. Pero la respuesta a ello es que, lamentablemente, no hay nada gratis en este mundo. Alguien tiene que asumir ese costo y, como hemos visto al principio, nadie mejor que el que usa esa infraestructura.

Otro problema que ha causado polémicas también se relaciona con el distinto estado de los accesos a la Capital. Además del Norte, ya terminado, los demás están inconclusos y en diferentes etapas, por lo que el gobierno estudia la alternativa de que se ofrezcan en concesión en su totalidad de manera que los peajes de las zonas terminadas aporten fondos para la terminación de las que faltan. Esto es un claro subsidio cruzado, ahora sí de los que pagan el uso del Acceso Norte, hacia los otros accesos.

Se dice que si se concesionaran separadamente, el peaje en los accesos sin terminar debería ser muy alto para recuperar las inversiones necesarias. Esto es cierto en el marco de un sistema de propiedad estatal y concesiones.

Nuevamente la “privatización” solucionaría el problema, ya que no tiene el mismo precio para la venta un acceso terminado y en funcionamiento que otro apenas iniciado. Es decir, quienes comprarán el Acceso Norte pagarían por él un precio superior al que pagarían los que comprarán otros accesos. Ellos deberían recuperar su inversión, de la misma manera que quienes terminen los demás accesos deberán recuperar las suyas. Y por eso, los peajes no serían tan diferentes sino que reflejarían las condiciones de demanda y oferta en cada caso.

En resumen, el mismo principio de propiedad y explotación para las rutas puede extenderse a las autopistas, accesos y calles urbanas. En este último caso las zonas comerciales operarían del mismo modo en que operan las “calles interiores” de los shopping centers, donde los propietarios están especialmente interesados en la iluminación, la limpieza, la comodidad y la seguridad. En estos casos no se cobra al peatón, puesto que el comerciante está interesado en atraer posibles clientes y no en ahuyentarlos. Las zonas residenciales y fabriles operarían de modo similar a los countries. La gente que desea ir a bibliotecas, lugares nocturnos, visitar aun médico, salir de compras, etcétera, recurre a los accesos que conducen a lugares públicos. En procesos abiertos de evolución de ciudades las ubicaciones de lugares públicos no se efectúan en zonas residenciales o fabriles.

2.6. Las regulaciones del transporte

Obviamente, la existencia de rutas y calles privadas implica la total desregulación estatal del transporte, tanto de cargas como de pasajeros, tanto local

como interurbano o internacional y, por supuesto, de todos los modos alternativos de transporte.

Como hemos visto en la reseña legislativa que mencionamos al comienzo, el transporte ha estado profusamente regulado y dirigido por el Estado y muchas de esas normas continúan en vigencia pese a algunos avances actuales en la desregulación del transporte de cargas.

Existe mucho por hacer en cuanto a la eliminación de las leyes reguladoras y a la apertura de los mercados de transporte de pasajeros. Asimismo, tiene un impacto negativo en la competencia entre los distintos modos de transporte la protección que el Estado otorga para la producción de vehículos automotores, ferroviarios, de navegación o aviación.

Cómo las regulaciones benefician a los actuales prestadores puede verse con claridad en el hecho de que cuando la Secretaría de Transporte decidió abrir el registro de empresas de transportes internacionales, que entonces contaba con unas 40, ese número creció rápidamente hasta 200.

La desregulación del transporte de cargas se incorpora a una tendencia mundial en la materia, si bien no siempre se eliminan las licencias y perrunos de diversa naturaleza.

“Los países que han ido más lejos en el desmantelamiento de las regulaciones son Australia (a principios de los años 50), Francia, Noruega, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos.”

Eric Lacey dice: “En Francia, la industria fue totalmente desregulada en 1989 (aunque los primeros pasos para liberalizar el sistema de licencias se tomaron diez años antes) y aún es temprano para sacar conclusiones. Suecia ha desregulado progresivamente su industria desde 1964, y luego de un ingreso de nuevos operadores se restauró el balance entre oferta y demanda. La desregulación también redujo los precios en el transporte de cargas pero no alteró una tendencia que ya era evidente como la creciente participación de grandes transportistas”.(28)

Pero donde la Argentina se encuentra más regulada es en el transporte de pasajeros, tanto local como de media y larga distancia.

Cada vez que se aproxima una temporada de vacaciones se presentan los conflictos laborales, impulsados por sindicatos que están conscientes de que la regulación impide el ingreso al mercado de nuevos oferentes y también de nuevos trabajadores que pudieran hacerles competencia. Aprovechan esa situación monopólica para tratar de compartir la renta que genera.

En un trabajo presentado en el V Congreso de la CEPAL, Ian Thomson describe la situación existente en América Latina, que no es diferente de la de nuestro país: “El tipo de reglamentación a que se hallan sujetos los servicios de transporte colectivo urbano en América Latina los vuelve en ocasiones excesivamente rígidos. La red de líneas suele no adaptarse con la rapidez requerida por el crecimiento de las áreas urbanas y el surgimiento de nuevos suburbios. En

las áreas ya desarrolladas, la reglamentación, junto al afán de las asociaciones de operadores existentes de defenderse contra la invasión de nuevos empresarios a lo que consideran su propio 'territorio', suele llevar a que los recorridos existentes no enfrenten competencia, con los consiguientes efectos adversos para la calidad del servicio.

Suele imponerse el control tarifario, con el fin de proteger a los pasajeros de más bajos ingresos de posibles abusos motivados por el afán de lucro de los empresarios del transporte, pero esta política suscita, a veces, graves problemas a los mismos que pretendía resguardar, por cuanto desalienta la inversión en ampliaciones del parque vehicular y la renovación del material existente. Los operadores autorizados de autobuses carecen de incentivos para invertir, la calidad del servicio se deteriora, y se crea un vacío en el mercado, el que va siendo llenado por los operadores no autorizados. Esto último sucede siempre que las entidades reglamentadoras no intenten impedirlo, en cuyo caso la situación se hace aun peor".(29)

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional ha creado la Administración de Transporte en el Área Metropolitana (ATAM), que tendrá a su cargo la regulación del transporte urbano y las tarifas de taxis, colectivos, subterráneos y trenes. Es un organismo formado por la Secretaria de Transportes, la Municipalidad de Buenos Aires y el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires. Su objetivo es el de "posibilitar la participación de la comuna en el diseño de nuevos recorridos de colectivos, la implantación de carriles preferenciales y de calles exclusivas, el control de las paradas de taxis y, juntamente con los subterráneos, la creación de un sistema que resuelva definitivamente los problemas de tránsito en el macrocentro".

Pero esto es nuevamente confiar en las regulaciones estatales para resolver un problema que estas mismas regulaciones han creado.

Sin embargo, la desregulación del transporte tiene en su favor argumentos de tanto peso que en este caso conviene dejar hablar a la misma historia argentina para descubrir cómo evolucionaba el transporte de pasajeros cuando no existía ninguna ATAM, ninguna regulación de tarifas, y la competencia entre los distintos operadores llegó a poner a Buenos Aires entre las ciudades con mejor transporte del mundo.

2.7. Historia del transporte desregulado

La Argentina ofrece una abundante historia en materia de desarrollo del transporte urbano de pasajeros, en competencia y sin limitaciones, que vale la pena reconstruir para contar con una perspectiva clara de las posibilidades de funcionamiento del mercado libre en este aspecto.

Miguel Ángel Scenna explica que: “Hasta después de Caseros no hubo más transporte interurbano que la diligencia, la carreta o el caballo y dentro del ejido urbano, para visitar a un amigo, despachar un trámite o simplemente pasear, se debían gastar suelas si no se poseía dinero suficiente para mantener caballo propio o carruaje, que sólo empezó a abundar apreciablemente después del éxodo de don Juan Manuel [Rosas].

El Ferrocarril Oeste (hoy Sarmiento) fue el pionero en la intentona de achicar distancias, y eso a su vez trajo a la rastra el primer medio de locomoción urbano que conoció Buenos Aires. En efecto, si bien la estación terminal quedaba en la actual plaza Lavalle, vale decir que no estaba demasiado lejos de ningún punto de la ciudad de entonces, la empresa, cuidadosa del bienestar de los usuarios, estableció en mayo de 1858 un servicio de ómnibus a caballo que pronto cubrió cuatro líneas, que partiendo de las calles Defensa, Perú y Piedras (todas entre Chile y México) y de la plaza Concepción iban hacia el galpón que servía de estación ferroviaria, en el solar que hoy ocupa el Teatro Colón.

El ejemplo del Ferrocarril Oeste hizo escuela. Hacia 1866 Buenos Aires contaba con cuatro estaciones terminales. Aparte de la ya mencionada, estaba la del Ferrocarril del Norte (después Central Argentino, ahora General Mitre, en Retiro), la del Ferrocarril del Sud (actual Roca, en plaza Constitución) y finalmente la de un desaparecido y curioso pionero de los rieles argentinos, el Ferrocarril de la Boca”.(30)

Los primeros tranvías fueron establecidos en Buenos Aires por las mismas empresas ferroviarias con el objetivo de acercar pasajeros hasta sus terminales. Dice Scenna (op. cit., p. 67): “Pues bien, en 1866 el Ferrocarril del Sud poseía una línea de tranvías que de plaza Constitución iba por la calle Lima y concluía el recorrido en la plaza Monserrat, y el Ferrocarril del Norte mantenía otra que, por el entonces Paseo de Julio, unía la Aduana Nueva, a espaldas de la actual Casa Rosada, con la estación de Retiro”.

Pero al poco tiempo se desataba la capacidad empresarial de los argentinos para brindar servicios útiles a la población en un marco donde la competencia y la iniciativa individuales no tenían mayores restricciones, y al amparo de la seguridad y estabilidad jurídica vigentes desde la aprobación de la Constitución Nacional en 1853.

Continúa Scenna (p. 68):

“Y el primero que se les animó fue un joven de treinta años llamado Federico Lacroze. Treinta años nada más, pero aprovechados a fondo. De muchacho se había radicado en Chivilcoy, y entregado a los negocios rurales amasó una importante fortuna. Pero su destino no se cumpliría en la ganadería. De entrada comprendió el filón que serían los tranvías, y demostrando ser un sagaz hombre de empresa formó una sociedad con su hermano Julio y dio origen a la compañía que se llamaría Tranway Central. Ganó la partida el 22 de agosto de

1868, cuando las Cámaras provinciales le otorgaron la anhelada concesión cuyo contrato se firmó el 29 de diciembre de ese año. Por el mismo se preveía una línea de sesenta cuadras de extensión que partiendo de Victoria (Hipólito Yrigoyen) y Balcarce, iba por la primera hasta Entre Ríos, doblaba hasta Rivadavia, bajaba por ésta hasta la calle Rioja, por ella hasta Piedad (Bartolomé Mitre), luego por Cangallo, bajando por esta hasta 25 de Mayo, por donde llegaba al punto de partida. Se convino que en verano se efectuarían 30 viajes por día de ida y otros tantos de vuelta, reduciéndose a 26 en invierno. Además quedó escrupulosamente consignado que la ‘velocidad media de los carruajes no podrá pasar de seis millas por hora’. Pasando en limpio, 6 millas horarias equivalían a unas 76 cuadras. El que resuelva hacer el experimento llegará a la conclusión de que si uno estaba apurado, más le convenía ir a pie.

La firma de la concesión no apaciguó a los augures del pesimismo. Por ello hubo que tomar nuevas medidas, tendientes a resguardar la seguridad pública. Como los peatones debían ser cuidados, se impuso la obligación de que adelante del peligroso vehículo, a unos treinta metros, marchara un empleado a caballo con el expreso propósito de soplar una estridente corneta antes de llegar a las esquinas, clarinada de aviso que advertía hasta al más distraído que por allí se acercaba el espantoso engendro de hierro. Además, aparte de los dos sufridos jamelgos que arrastraban el tranvía, se impuso la presencia de un tercer rocinante cuando debiera remontar una pendiente. Aquí las autoridades estuvieron bien, ya que pronto la práctica demostró que incluso tres caballos podían ser insuficientes para llevar cuesta arriba la mole. En tales casos se bajaban los pasajeros y ponían el hombro”.

En realidad, bien podía opinarse que la regulación era inútil, ya que la misma realidad se encargaba de superar la disposición y la misma empresa ponía el número de animales que fuera necesario.

Otro gran pionero del desarrollo del tranvía en Buenos Aires fue Mariano Billingham, quien obtuvo la concesión un año después que Lacroze.

Según Scenna (p. 69) el recorrido: “Partía de Rivadavia y Suipacha, seguía por ésta hasta la calle Larga (Av. Quintana) y llegaba a la Recoleta. Fue el preferido de la muchachada de la alta burguesía. Pero aclaremos: aquellos hijos de familias cada vez más solventes, cuyas fortunas engordaban prósperamente gracias al desarrollo económico general, no viajaban en tranvía. Se trasladaban en carruajes cada vez más suntuosos y alhajados, que llegaron al colmo después de 1885, con caballos especialmente importados para arrastrar verdaderas carrozas faraónicas”.

Es decir, como en tantas otras cosas, la iniciativa de los empresarios capitalistas se dirigía a ofrecer productos o ser vicios masivos para los sectores más populares, ampliando cada vez más el acceso de éstos a los nuevos instrumentos del progreso.

Sigue diciendo Scenna: “Los hermanos Méndez obtuvieron concesión para tender rieles que, de 25 de Mayo y Cuyo (Sarmiento) iban por ésta hasta Callao, doblaban, se metían por Cangallo y seguían hasta Centroamérica (Pueyrredón), cerca del Ferrocarril Oeste. Esta línea fue la cenicienta tranviaria, ya que a la inversa de Lacroze o Billinghamurst, los hermanos Méndez estaban cortos de capital y debieron recortar presupuesto por donde pudieron. La misma vía sería para ir y volver, lo que en sí no era novedad. Contaba solamente con dos coches, uno yendo y otro viniendo, y cada tanto en el trayecto había un desvío, donde se metía un tranvía para esperar que el otro pasara cuando se encontraban. Al llegar el coche a la terminal, el conductor desenganchaba los cansinos caballos, los llevaba hasta el otro extremo del vehículo y los uncía a la segunda plataforma, listo para regresar”. A partir de allí las vías comenzaron a extenderse. Lacroze le adquirió una concesión a Santiago Clazadilla para unir la Boca con el centro de la ciudad y Billinghamurst emprendió una obra espectacular para su época, un tranvía que uniría el centro con el entonces pueblo de San José de Flores.

Según Scenna (op. cit., p. 69):

“Antes de inaugurarse el ferrocarril, recuerda Taullard que se iba a Flores en carretillas toldadas, tiradas por un par de bueyes mansos que atropellaban con los profundos pantanos y que empleaban siete horas cuando menos siempre que el camino no estuviera muy malo’. En 1870 el tranvía llegó a la Boca, en 1871 a Flores y en 1872 a Belgrano. La telaraña se extendía rápidamente y los tentáculos de hierro llegaban cada vez más lejos, demostrando de paso que eran un estupendo negocio. El asunto era lucrativo. Proliferaron las líneas y las compañías. La creciente extensión de rieles también aconsejó la presencia de estaciones donde esperar la hora de salida de los coches. La primera perteneció a la Compañía Tranway Central, de Federico Lacroze, y estaba ubicada en la calle Cangallo, entre Suipacha y Artes (Carlos Pellegrini), justamente frente a la celeberrima confitería Godet, donde se podía endulzar la espera con una succulenta taza de chocolate.

Las dos empresas más poderosas seguían siendo la de Billinghamurst y la de Lacroze. El 19 de julio de 1887, esta última inauguró una línea que habría de ser famosa. Partiendo de Centroamérica (Pueyrredón) y Corrientes, iba por ésta hasta el cementerio de la Chacarita, entonces un desolado descampado, aislado del casco de la ciudad. Vale decir que seguía el mismo trayecto, a nivel, que hoy recorre el subterráneo B. La línea venía más que a punto y demostraba el sentido de futuro de Lacroze. El primer cementerio de la Chacarita se habilitó apresuradamente a raíz de la epidemia de fiebre amarilla, en 1871. Contaba con escasas siete hectáreas (actual plaza Andes) y se llenó antes de lo previsto”.

Rápidamente Lacroze extendió su servicio ofreciendo pompas fúnebres en tranvía. Pero lo más importante de esta historia del transporte urbano en la ciudad de Buenos Aires, y la más importante lección sobre el funcionamiento del

mercado, estaba aún por llegar y se relaciona con la aparición de la Compañía Anglo-Argentina.

Dice Scenna (p. 74): “En los primeros tiempos las líneas -como hemos visto- fueron sustentadas por capitales argentinos. Como demostraron ser un brillante negocio, no tardaron en aparecer capitales extranjeros ansiosos de ser invertidos en

tranvías. Ya en 1870 apareció en las calles el primer tendido de la Compañía Anglo-Argentina, dependiente a su vez de un poderoso consorcio internacional que de entrada empezó a pujar por el primer puesto con sus modestos once kilómetros de recorrido. Lo hizo fagocitando una tras otra y pacientemente a las líneas menores y para ello empleó un sistema eficaz, si bien poco novedoso, ya utilizado por otras compañías en la implacable guerra competitiva desatada: trazaba una línea paralela y cobraba menos el precio”.

Sin duda que la brillante exposición de tan interesante suceso peca de cierto prejuicio o error económico en el uso de los términos, ya que la competencia en el mercado, como bien lo muestra este ejemplo, tiene como resultado favorecer a los consumidores que ven reducirse el costo de los servicios. Por ello, palabras como “fagocitar” o “guerra” no describen la verdadera esencia de la competencia, donde todos salen beneficiados y hasta el que fracase temporariamente tiene muchas oportunidades para volver a empezar. La competencia en el mercado se parece más, en todo caso, a la competencia deportiva, donde el que hoy pierde mañana puede mejorar y recuperar su posición.

La compañía Anglo-Argentina fue poco a poco adquiriendo tanto a la empresa de Billinghamurst como posteriormente a la de Lacroze, quedando en situación de único oferente, y continuando con la expansión de las vías hasta plaza Italia, Saavedra, Villa Urquiza y la famosa línea que unía Chacarita con San Martín. Buenos Aires para ese entonces contaba con 149 kilómetros de vías y 277 coches que transportaban más de 36 millones de pasajeros por año, con lo cual se ubicaba entre las principales ciudades del mundo.

Y si bien podría ahora llegar a pensarse que la compañía podía descansar en los beneficios de su condición de monopolista y regular los precios a su criterio, nada más alejado de eso. Precisamente la desregulación total en materia de precios y la flexibilidad para establecer recorridos permitirían que esa situación privilegiada de la Anglo-Argentina durara bien poco.

Siempre siguiendo con el excelente trabajo de Scenna (op. cit., p. 75): “Pocos años después se presentó algo más positivo. Una empresa inglesa, con sede central cómodamente instalada en Londres, y con un capital de 600.000 libras esterlinas, encargó al ingeniero norteamericano Charles Bright el estudio y puesta en marcha de una novedosa línea de tranvías. El nombre de la empresa lo dice todo: Compañía Tranvías Eléctricos de Buenos Aires. Gran revuelo en la ciudad, enorme expectativa en todas las capas sociales., y en las otras compañías. Se

tendieron rieles en un trayecto corto, como para ver qué pasaba: sólo abarcaba algo más de treinta cuadras, y se tomó cuidado en que fuera lo bastante periférica como para que no ocurriera algún inesperado desastre en el tránsito urbano. Partiendo de la intersección de Piedad (Bartolomé Mitre) y el Paseo de Julio (Leandro N. Alem), seguía por el bajo hasta Retiro y Recoleta, bordeando el casco urbano. Luego se metía por Centroamérica (Pueyrredón) y seguía por Las Heras hasta Plaza Italia. Empero, ya estaba prevista la primera prolongación, que llegaría hasta el desaparecido hipódromo de Belgrano”.

Esta línea fue inaugurada en 1897. Las ventajas del tranvía eléctrico eran la velocidad superior, la capacidad (40 pasajeros sentados, el doble que en el tranvía a caballo), la higiene y también, como siempre, el precio. “Mientras el más barato de los tranvías a caballo costaba 25 centavos, ¡ he aquí que el progresista y lujoso vehículo costaba tan sólo veinte centavos! “

Nuevamente, la dinámica de la actividad empresaria destronaba a lo que parecía un seguro dominador. Al poco tiempo, el tranvía a caballo desaparecía de la ciudad de Buenos Aires. La Anglo-Argentina había decidido rápidamente electrificar sus redes, lo cual hizo en 1902, y la Lacroze, que adquiriera antes, en 1908.

“Durante un tiempo la reina de los rieles fue la Compañía Eléctrica de Buenos Aires. Sus coches con motores de 25 HP en cada eje apenas admitían competencia. Además, cada tanto reservaba sorpresas al público a través de innovaciones. Un día asombró a la ciudadanía poniendo en circulación los imperiales, enormes coches de dos pisos que ofrecían la aventura de pasear por la ciudad, mirándola desde arriba. Otra vez sacó a relucir coches con acoplado, novedad en que les ganó a los de Lacroze, que luego harían una institución del sistema.” (Scenna, p. 77.)

El mismo autor continúa diciendo (op. cit., p. 78):

“La puja volvió a repetirse y otra vez terminó ganando la Anglo-Argentina. Una tras otra se fue fagocitando a las rivales, en el siguiente orden: primero la Ciudad de Buenos Aires, segundo la Buenos Aires y Palermo, en tercer lugar La Capital, luego La Nueva, después la Gran Nacional y la Metropolitanos y finalmente la pionera, Eléctricos de Buenos Aires. Cuando se quiso acordar, la Anglo-Argentina poseía, en 1910, la red tranviaria más grande del mundo.

Para justificar esta serie de anexiones y explicar la hermosa colección de rivales, la Compañía Anglo-Argentina adelantó varias razones, entre ellas, la abundancia de líneas paralelas y antieconómicas, mientras vastas regiones suburbanas estaban desprovistas de servicio. Era una razón atendible, si bien una compañía que se esmeró en tender líneas paralelas fue, precisamente, la Anglo. También dicha empresa aseguró que la centralización permitiría reducir tarifas y tender racionalmente las líneas hacia la periferia de la ciudad. Justo es reconocer que cumplió con ambas promesas.

Una vez en poder de la máxima extensión de la red tranviaria porteña, las tarifas fueron unificadas dentro del perímetro de la capital, fijándolas en diez centavos por viaje, con prescindencia total de la longitud del recorrido, lo que significó un apreciable beneficio para los usuarios, ya que nunca antes se había fijado precio tan modesto. Hasta entonces se cobraba varias veces esa suma, especialmente en los viajes largos. Y aquella monedita de lo centavos siguió siendo el precio único del pasaje en tranvía por espacio de más de cuarenta años, lo que convirtió a Buenos Aires en la ciudad de transportes más baratos del mundo.

Posteriormente, al inaugurarse el subterráneo, se implantó el boleto combinado, que permitía viajar a nivel y bajo tierra al precio único de 15 centavos”.

No obstante, nuevamente la competencia sacudiría esta posición: “Al comenzar la década del 20, los porteños dependían para el transporte cotidiano del tranvía y de una línea de subterráneos. Estos servicios eran monopolizados por la Compañía de Tranvías Anglo-Argentina Ltda. Sólo muy tímidamente comenzaban a aparecer los primeros servicios de ómnibus y los taxímetros que luego se convertirían en automóviles-colectivos hacia finales de la década”.(31)

García Heras describe el impacto de estos nuevos medios de este modo (op. cit., p. 53): “Los ómnibus eran camiones carrozados en talleres del país y ofrecían mayor ductilidad y velocidad que el tranvía. También existían los taxímetros (unos 10.000 según fuentes de la época) en la plaza, quienes competían duramente entre sí para atraer al cliente. Fueron precisamente la necesidad de solucionar la crisis producida por la saturación de la plaza y la de evitar la desocupación en el gremio los factores que prefiguraron el surgimiento del colectivo. Surgieron entonces líneas de taxímetros-colectivos que comenzaron a transportar pasajeros, cobrando tarifas reducidas. Estas iniciaron sus servicios en 1929, con la particularidad de que no se expendían boletos, lo cual virtualmente imposibilitaba el cálculo exacto del volumen de pasajeros que transportaban.

Estos recién llegados eran empresas de mucha menor envergadura y solvencia que las empresas tranviarias establecidas; pero comenzaron a competir implacable y exitosamente con éstas, ofreciendo servicios alternativos más baratos en recorridos paralelos que fueron quitando pasajeros a las empresas tranviarias. La principal perjudicada fue la Cía. Anglo-Argentina de Tranvías; sus ingresos y participación en el tráfico de pasajeros disminuyeron gradualmente mientras que al igual que las restantes empresas tranviarias- sus gastos de explotación se mantuvieron estables.

Recién se encuentran datos en los cuadros correspondientes a 1937, que indican que para ese año, 66 líneas de colectivos transportaron poco más de 301 millones de pasajeros. La pregunta que se plantea es: ¿Qué motivos pueden explicar esta omisión si desde fines de la década del ‘20 era importante la participación del colectivo en el tráfico porteño?

Pero mal podía el Departamento de Estadística de la comuna compilar datos sobre un medio de transporte cuyos servicios no se habían reglamentado aún. Recién a fines de 1931 la municipalidad iba a hacerlo y tan sólo en forma provisoria”.

A partir de entonces comenzaría a escribirse la historia decadente del transporte urbano en la Argentina. Para evitar la supuesta “ruinosa” competencia que los nuevos colectivos imponían a los tranvías eléctricos se expropiaron las líneas privadas de ómnibus y colectivos y se las agrupó junto con los tranvías en la nefasta Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires.

Dice Scenna (p. 83): “Y así, al tiempo que el gobierno se comprometía a proteger a los anticuados ferrocarriles, el despojo que originó a la Corporación de Transportes permitió seguir andando a los tranvías, cuando ya empezaban a radiarlos de servicio en algunas ciudades. Con lo cual los porteños tuvieron uno de los peores servicios de transporte urbano a los pocos años de haber tenido uno de los mejores.

De manera que a partir de 1937 la otrora bien servida ciudad de Buenos Aires pasa a tener un mal servicio, que irá empeorando sensiblemente con el discurrir de los años, deteriorándose el material rodante sin ser repuesto y apareciendo la punta de un déficit creciente, que pronto se hará crónico, y cuya causa esencial se hallaba en la pésima administración de la Corporación de Transportes”.

La historia de la estatización del transporte urbano es lamentable. Podríamos dar más detalles de ello pero no queremos alargar esto más.

Resumamos todo ese proceso relatando que se procedió finalmente a retirar los ya obsoletos tranvías y mucho más adelante se privatizaron las líneas de colectivos pero, no obstante, el mercado nunca volvió a funcionar como antes, ya que el Estado ejerció siempre su poder de fijar las tarifas de los boletos y aprobar los recorridos, con lo cual frenó la dinámica que antes se mostraba tan evidente.

Bajo el actual sistema, los concesionarios han aceptado la fijación de tarifas a cambio de que no se permita el ingreso de nuevos competidores. Su tarea es de lobby ante las autoridades para mejorar los precios de los boletos. No obstante, cada tanto sale a la luz esa misma creatividad que extendía los tranvías originales por toda la ciudad, ahora por medio de los colectivos “ilegales”, los cuales cumplen un notable servicio (particularmente en conflictos en medios oficiales de transporte, por ejemplo, la huelga del Ferrocarril Roca, febrero-marzo de 1992).

Los antecedentes históricos de la Argentina muestran a las claras los beneficios de desregular el transporte urbano de pasajeros, permitiendo el surgimiento de nuevos servicios en competencia, tanto en precio como en calidad. Si las calles fueran privadas los transportistas deberían establecer convenios con los propietarios de las calles o avenidas por las que quisieran transitar y tendrían para ello distintas opciones para establecer sus recorridos, teniendo en cuenta los

costos de cada una. De esta forma, incorporarían, o “internalizarían” el costo que imponen al transitar por lo que actualmente es la “vía pública”.

Una ventaja adicional de este mecanismo es que, dependiendo del status jurídico de las veredas por donde transita la gente, los colectivos deberían responder ante las demandas de los peatones o vecinos por la contaminación que generen y frente a los dueños de las calles o avenidas, quienes serían responsables de la contaminación que allí se genera y se dispersa hacia afuera de su propiedad.(32)

Obviamente, no existirían requisitos sobre el tipo de colectivos o vehículos que podrían utilizarse para los servicios de transporte, por lo que es de esperar que en un principio la variedad sería amplia y la constante innovación permitiría el surgimiento de alternativas aún no consideradas actualmente.

Nuevamente, esta desregulación debe acompañarse con la desregulación de los modos alternativos de transporte urbano, como el subterráneo y el taxi. En este último caso, en particular, es imprescindible liberar las tarifas y eliminar los requisitos de licencias que impiden el ingreso de nuevos oferentes o los fuerzan a trabajar en la clandestinidad.

Por supuesto, tampoco tendrían sentido las regulaciones sobre la antigüedad de los vehículos, el color, horarios, etcétera. Los taxis costearían el uso de la infraestructura de la misma forma como fue explicado para los vehículos en general al referirnos a las calles privadas.

Para tener una idea de los problemas que genera la regulación de taxis, tomemos el ejemplo de la ciudad de Nueva York, donde se limitó el número de taxis, por lo que una licencia se vende por cientos de miles de dólares y miles de taxis se manejan al margen de la regulación.

3. Cómo llegar de un punto a otro

Hemos visto ya los resultados de la participación estatal en la provisión de caminos y rutas y los de la regulación de los medios de transporte; y también hemos analizado cómo sería un sistema de provisión privada de esa infraestructura y servicios.

Obviamente, llegar de un punto a otro no es algo que suceda de la noche a la mañana y, por otro lado, en un proceso de evolución cultural abierta el mercado creará alternativas ni siquiera imaginadas.

Lo importante es permitir que éste funcione para que gradualmente se pueda ir cambiando la presente situación. Para que ello sea posible es necesario seguir determinados pasos, que se explican a continuación.

a) Rutas nacionales otorgadas en concesión

Se trata de las que ya cuentan con contratos de concesión firmados y que ya están cobrando peaje. Debido a las ventajas que ofrece la propiedad del recurso por sobre la mera concesión con propiedad estatal, existen tres alternativas posibles:

1. Venta con interrupción del contrato de concesión:

Significa llegar a un acuerdo con el actual concesionario para la cancelación anticipada del contrato y después realizar el llamado a licitación para la venta de la ruta. Como la cancelación del contrato podría implicar el resarcimiento de cierta suma por parte del Estado, podría permitirse al concesionario ofrecer ese monto como parte de su oferta en la licitación de venta, si es que estuviera interesado.

2. Venta sin interrupción de contrato:

Significa la venta de la propiedad de la ruta por licitación. En caso de que el comprador fuera distinto del concesionario se trasladarían al nuevo propietario las obligaciones asumidas por el Estado, tal como en el caso de la venta de una propiedad alquilada. En caso de que el ganador fuera el mismo concesionario, la concesión perdería efecto.

3. Venta luego de los doce años:

Se trata de la alternativa de esperar hasta el fin del contrato de concesión (que actualmente es de doce años) y luego proceder a la venta de las rutas por licitación.

b) Rutas nacionales no concesionadas

En este caso se llamaría a licitación para su venta, o se haría conocer al público que las rutas nacionales están disponibles para la venta, por lo que ante la presentación de un interesado se llamaría a la licitación respectiva, pudiendo utilizarse el mecanismo existente en la actual ley de reforma del Estado para la presentación de propuestas por parte del sector privado.

La Dirección Nacional de Vialidad cambiaría su objetivo por el de implementar una política activa de ventas de las rutas del Estado nacional, después de lo cual sería liquidada.

Podría, mientras tanto, asesorar a las direcciones provinciales de vialidad y a los municipios para que adopten la intima política. Tomaría a su cargo directamente, en conjunto con la Secretaría de Transportes, la implementación de estas políticas en la Capital Federal mediante la licitación para la venta de autopistas y la puesta a disposición de las calles y avenidas.

c) Avenidas y calles

Como ya hemos explicado, el tema de las avenidas y calles está estrechamente vinculado a la desregulación de ciudades, lo que permite un proceso evolutivo abierto. De todos modos, debe possibilitarse que en barrios residenciales los propietarios se hagan cargo de sus propias calles, lo cual es también aplicable en zonas comerciales y fabriles.

d) Transportes

Deberían liberarse los distintos medios de transporte de todas las regulaciones actualmente existentes.

4. Modificaciones legales

La implementación de estas políticas requiere de algunas modificaciones a la legislación vigente, sobre todo las que permitan la propiedad privada de los caminos. En este sentido sugerimos lo siguiente: ,

-Modificación del artículo 2.340 del Código Civil. Este define lo que se llama “bienes públicos” del Estado, que son los que no puede enajenar ni transferir, a diferencia de los “bienes privados” del Estado, que sí pueden ser sujetos de venta. El artículo 2.340 establece en su inciso 7 que son bienes públicos “las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común”. Sería necesario entonces modificar el artículo para que los bienes mencionados pasaran a ser bienes privados del Estado.

-Eliminación de las trabas que impiden la actual vigencia del artículo 2.348 del Código Civil, el cual establece que “los puentes y caminos, y cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares en terrenos que les pertenezcan, son del dominio privado de los particulares, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos”. A efectos de la desregulación total de las actividades relacionadas con la infraestructura vial y el transporte deberían abrogarse o modificarse las siguientes normas legales:

-Abrogar la ley 12.346, coordinación nacional de transportes. Sobre esta ley se basa toda la regulación del transporte en virtud del otorgamiento de permisos y la planificación de la autoridad pública. Su abrogación anularía la vigencia de las regulaciones de menor jerarquía jurídica que reglamentan el régimen de concurso público de propuestas, servicios diferenciales, accesorios y provisionales, servicios interjurisdiccionales, servicios regulares de transporte internacional, autotransporte para el turismo, régimen de explotación de servicios, régimen tarifario, régimen económico financiero de las empresas, régimen de contratación y control de seguros, disposiciones técnicas de los vehículos.

-Abrogar la ley 17.233 que establece la tasa nacional de fiscalización del transporte.

-Abrogar las leyes 19.048 y 19.458 del Fondo Nacional de Autopistas y la ley 20.073, Fondo Nacional para la Infraestructura del Transporte. La propiedad de las autopistas y rutas significa que los usuarios no sólo no pagarán impuestos sino que los propietarios lo harán, como cualquier otra actividad del sector privado. Los propietarios explotarán comercialmente sus propiedades utilizando distintos mecanismos de recolección de ingresos, como el peaje, la explotación de servicios a los conductores, la publicidad y otros.

-Abrogar las leyes 20.336 de impuesto a los combustibles y todas sus modificaciones, 17.597, impuesto a la transferencia de combustibles, 15.274, plan para la construcción de caminos (establece impuestos a las cubiertas y los camiones). Aunque algunos de estos impuestos no tienen vigencia hoy, han sido eliminados por medio de decretos, una errónea decisión legislativa. Es necesario abrogar las leyes que los crearon por las mismas razones explicadas en el punto anterior.

-Abrogar el decreto-ley 505/58, régimen de vialidad nacional. Modificar la original ley 11.658 de creación de la Dirección Nacional de Vialidad a los efectos de modificar sus objetivos y convertirla en un ente autónomo liquidador de las rutas nacionales.

-Abrogar la ley 15.275 de contratación para la construcción de obras viales y la ley 17.520 de concesiones de obras públicas. La razón de ello es que ya no habrá más “concesiones”, sino propiedad de las rutas nacionales.

-Abrogar la ley 5.315, ley Mitre de ferrocarriles, y la ley 8.360 de ferrocarriles. Los medios alternativos de transporte, como el ferrocarril, deben también ser entregados en propiedad a través de licitaciones y no deben ser restringidos en su accionar por regulaciones.

-Abrogar los decretos 823/89, reconversión vial, 2.039/90 y 527/91, concesiones de peaje, 1.141, concesión del servicio de ferrocarril ramal Rosario-Bahía Blanca, y 1.143, concesión de subterráneos y ferrocarriles metropolitanos. Modificar según la política que finalmente se adopte para la venta de los mismos. Abrogar el actual subsidio a los concesionarios de peaje.

-Abrogar los artículos 28, 30 y 31 de la ley de emergencia económica. Estos “desafectan” los fondos de destinos específicos, pero los mismos deben ser eliminados. Los combustibles pagarán los mismos impuestos vigentes para todo tipo de productos.

-Abrogar los artículos 57 y 58 de la ley de reforma del Estado. Modificar la ley de peaje 17.520, para permitir la aplicación de éstos al mantenimiento de las rutas, concesiones que serán superadas por la propiedad de los recursos.

En definitiva, luego de estas modificaciones legislativas, la situación sería la siguiente: .

-Las actuales concesiones de corredores viales y ferrocarriles se encontrarían en renegociación para su posterior venta por medio de licitaciones públicas.

-Las rutas nacionales no concesionadas ingresarían en un período de venta por licitación a cargo del ente liquidador Vialidad Nacional, un ente autónomo del Estado que debería tener un plazo fijado, uno o dos años, para culminar el proceso. Como los fondos que permitían su funcionamiento serían derogados, debería aprobarse una partida presupuestaria para su funcionamiento en el lapso estipulado.

-Los combustibles, lubricantes, cubiertas y vehículos de todo tipo no pagarían otros impuestos que no fueran los generales para todo tipo de productos que se comercializan en el país.

-Los transportes, tanto de cargas como de pasajeros, estarían totalmente desregulados, permitiendo el ingreso de nuevos oferentes, la libre fijación de tarifas, destinos, horarios, servicios adicionales, etcétera. Lo mismo sucedería con los colectivos y taxis urbanos.

-El ente liquidador Vialidad Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires procederían a la licitación de las autopistas urbanas para los barrios residenciales y para los barrios netamente comerciales, e iniciarían un proceso de licitación para las avenidas y calles de mayor tránsito en principio, para continuar luego con otras sobre la base de la experiencia acumulada.

-Los Estados provinciales podrían hacer lo mismo con sus Direcciones Provinciales de Vialidad y las rutas de su jurisdicción, así como los municipios, iniciando un proceso de transformación de la propiedad, disponiendo de los ahora “bienes privados” del Estado.

* Los autores dejan expresa constancia de la colaboración prestada por el Lic. Gustavo Lazzari en la investigación del presente trabajo.

NOTA: El presente trabajo fue elaborado en junio-julio de 1992

(1) Murray N. Rothbard, *For a New Liberty*, Macmillan Publishing Co., New York, 1973, p. 194.

(2) *Systems of Road Infrastructure Cost Coverage*, European Conference of Ministers of Transport, Economic Research Centre, París, 1989, p. 176.

(3) Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. 640. [Primera edición, 1776.]

(4) Emilio Hardoy y Guillermo Laura, *Definición de un sistema jurídico institucional para la ejecución, financiamiento y administración de obras viales*, vol. I, Buenos Aires, 1991.

- (5) John Semmens, "Taking Over the Roads", Liberty, vol 2, N° 2 (noviembre de 1988): 35.
- (6) Carmen Polo, Estudio sobre la concesión al sector privado del servicio vial integral, Informe preliminar, Cámara de Empresas Viales, Buenos Aires, febrero de 1991, p. 2,1.
- (7) "Using Competition to Break the U.S. Road Monopoly", The Heritage Foundation Backgrounder, N° 622, Washington, D.C, (diciembre de 1987): 3.
- (8) "Perestroika for U.S. Highways", Reason Foundation Policy Insight N° 125, Santa Monica, California (noviembre de 1990): 17.
- (9) The Costs of Roads and Alternative Payment Methods in Roads and the Private Sector, Adam Smith Institute, Londres, 1982, p. 43.
- (10) "Toll Financing and Private Sector Involvement in Road Infrastructure Development", Road Transport Research, OCDE, París, 1987, p. 78.
- (11) BID, Occasional Paper. "Privatization of Transport Activities in Latin America and the Caribbean Region", First Report, Washington, abril de 1991, p. 18.
- (12) Edwin A. Pratt, A History of Inland Transport and Communication, August M. Kelley Publishers, New York, 1970, p. 85. [Primera edición, 1912].
- (13) Daniel B. Klein y Gordon J. Fielding, Private Toll Roads: Learning from the Nineteenth Century. Department of Economics, University of California, Irvine, California, diciembre de 1991, p. 14.
- (14) Alberto Benegas Lynch (h), Fundamentos de análisis económico, 9ª.ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 216
- (15) Randall Fitzgerald, When Government Goes Private, University Books New York 1988, p. 169.
- (16) "Caminos Privados", Centro de Estudios Económicos-Sociales, Guatemala, septiembre de 1991, p. 105.
- (17) "The Voluntary Provision of Public Goods? The Turnpike Companies of Early America", Economic Inquiry (octubre de 1990): 789.

- (18) “Private Tollways: How States Can Leverage Federal Highway Funds”, Reason Foundation Policy Insight N° 136, Santa Monica, California (febrero de 1992): 2.
- (19) Peter Susmel, “The Dulles TollRoad Extension: Reviving America’s Private Turnpikes” Policy, Sidney, Australia (verano de 1990): 26.
- (20) Ing. Ricardo Salerno, “ El transporte de granos y sus nuevas circunstancias”, Anales de la Sociedad Rural Argentina, Buenos Aires (octubre-diciembre de 1990): 26.
- (21) L.Lee Lane, “Should the Federal Government Allow the States to Increase Truck Size Limits?”, Regulation, CATO Institute (verano de 1991): 46.
- (22) “Competitive Policy for Transportation”, en The Crisis of the Regulatory Commissions, Paul Mac Avoy (comp.), W.W. Norton & Co., New York, 1970, p. 80.
- (23) Katsutoshi Ohta, “Development of Urban Spatial Structure and the Transportation System”, The Wheel Extended, Toyota Quarterly Review, N° 78, Tokio, p. 6.
- (24) Masao Kuwahara, “Discussion: Urban Congestion Problems”, The Wheel Extended, Toyota Quarterly Review, N° 75, Tokio, p. 25.
- (25) “Cars, People and Shopping Districts”, The Wheel Extended, Toyota Quarterly Review, N° 74, Tokio, p. 20.
- (26) Tadashi Fuiitsuka, “From Community Streets to Road-Pia”, The Wheel Extended Toyota Quarterly Review, N° 73, Tokio, p. 5.
- (27) “Advanced Technology for Road Pricing” en New Road to Finance, Adam Smith Institute, Londres, 1989, p. 23.
- (28) “Regulation or Competition in Road Transport?”, The OECD Observer, N° 167, OCDE, París (diciembre de 1990): 28.
- (29) “Regulación, subsidios y propiedad en el transporte colectivo de América Latina: algunas conclusiones de una investigación de la CEPAL”, CEPAL, Buenos Aires, 1991, p. 34.
- (30) “El tranvía”, Todo es Historia, N° 18, Buenos Aires (octubre de 1968): 66.

(31) Raúl García Heras, “Los transportes porteños en vísperas de la Revolución del ‘30”, Todo es Historia, N°184, Buenos Aires (septiembre de 1982): 52.

(32) “ Véase Alberto Benegas Lynch (h) y Martín Krause, “¿ El Estado y el ambiente es el mal estado del ambiente?”, ESEADE, Buenos Aires, febrero de 1992.

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 4

UN ENFOQUE DISTINTO SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE*

La red caminera estatal

Los argentinos que actualmente habitamos el país hemos nacido y crecido en un sistema en el que el Estado ha provisto y provee ciertos “servicios”, los cuales se da por sentado que el gobierno debe necesariamente proveer como única alternativa posible. De este modo se han creado hábitos que impiden analizar ciertos temas con la apertura mental necesaria y no se consideran todas las opciones posibles ni se ponen en tela de juicio algunas de esas supuestas verdades “inmutables”.

Es cierto que amplios sectores de la opinión pública han sido receptivos a influencias intelectuales en el sentido de aceptar que el Estado no puede ni debe ocuparse de todo. Sin embargo, queda mucho por hacer para que se logre una adecuada comprensión de lo que puede realizar el mercado. El objetivo de este trabajo consiste en proponer un análisis totalmente diferente del habitual en lo referente a la infraestructura necesaria para el transporte terrestre y la regulación del transporte.

En este trabajo pondremos en tela de juicio la necesidad de que el Estado sea proveedor de rutas, accesos y calles y regule los medios de transporte.

Este enfoque probablemente demande un esfuerzo por parte de los lectores puesto que habrá que dejar de lado prejuicios y hábitos que vienen desde hace bastante tiempo, y considerar otras alternativas más modernas que cuentan actualmente con abundante bibliografía que las respalda y fundamentaciones que nos parecen muy bien documentadas y de gran consistencia.

La implementación de una política de otorgamiento de concesiones para el cobro de peaje y la reparación y mantenimiento de unos 10.000 km de rutas nacionales generó un intenso debate sobre las bondades del sistema de peajes como forma de financiación de esos gastos. Dejando de lado los defectos de dicha implementación, el debate desvió la atención de la cuestión principal, la que se refiere al papel que le cabe al Estado o al mercado en la provisión de

* Resumen del trabajo completo (145 pp.) que puede obtenerse en ESEADE junto con los anexos correspondientes.

infraestructura para el transporte, particularmente para el transporte vial, rutas, caminos y calles.

Sin embargo, el peaje es solamente una forma de recaudación de ingresos para financiar nuevas obras o su reparación y mantenimiento, pero de ninguna manera es un “sistema” completo de incentivos económicos como lo es el creado por la vigencia de los derechos de propiedad. La esencia de la cuestión es otra y se refiere a quién debería decidir sobre la construcción y mantenimiento de rutas y caminos: si debe ser la burocracia estatal o si deben ser los consumidores quienes con sus votos en el mercado envíen las señales sobre sus preferencias en esta materia.

Consecuencias de la administración estatal

Varias décadas de participación directa del Estado en la provisión de rutas nos llevaron a que en el año 1990 existan 28.309 kilómetros de rutas pavimentadas de la red nacional (además de 30.665 kilómetros de rutas provinciales), de las cuales el 75% se encuentra en estado regular o malo.

Las consecuencias son materiales y humanas. La Dirección Nacional de Vialidad ha estimado que se pierden anualmente 3.000 millones de dólares en daños materiales y de producción. Pero además hay un costo invaluable, que es el de las vidas humanas. Unos 6.000 argentinos mueren por año a causa de accidentes automovilísticos, 100.000 resultan con heridas graves y 250.000 con heridas menores. Y si bien no todas esas muertes pueden ser adjudicadas solamente al mal estado de las rutas o su mala señalización, las condiciones están creadas para que cualquier error tenga un desenlace fatal.

Por otro lado, la capacidad del Estado para adecuarse a las necesidades mediante la realización de las obras necesarias no es precisamente ágil. El Plan de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires fue trazado en 1943 y actualmente sólo uno se ha construido, el cual tardó 25 años en terminarse. Algo similar ocurrió con otros proyectos de autopistas, caminos y puentes.

Además, el mismo Estado tampoco cumple un papel satisfactorio en términos de mantenimiento de la infraestructura. Como hemos dicho, el 75% de los caminos nacionales se encuentra en estado deficiente, lo cual genera costos para toda la actividad productiva.

Por último, una intensa actividad reguladora se ha encargado de distorsionar las preferencias de los consumidores, no sólo al tomar a su cargo la construcción de infraestructura, sino al controlar tarifas, imponer impuestos a combustibles, regular servicios y establecer barreras al ingreso de nuevos competidores.

La legislación del transporte

Una copiosa legislación fue creciendo desde fines de la década del '20. En ella se destaca la ley 11.658, que crea la Dirección Nacional de Vialidad, y el establecimiento de un impuesto a los combustibles como método de financiamiento que luego sería modificado en incontables oportunidades, pero nunca fue eliminado. La ley 12.346 de coordinación del transporte, que implica la completa intervención de los mecanismos de mercado y la supresión de la libre competencia a través del otorgamiento de "licencias".

En 1936 se creó la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, que estatizó los tranvías y colectivos. En la década del '50 se intentó revertir esta nefasta experiencia, pero nunca se retornó al mercado desregulado que existía previamente.

En 1958, el decreto-ley 505 restablece la autarquía de Vialidad Nacional y amplía el impuesto a los combustibles líquidos, lubricantes y cubiertas. En 1960, la ley 15.274 eleva el impuesto sobre las cubiertas y crea otro sobre todo vehículo automotor cuyo peso sea superior a las 12 toneladas.

Luego, en 1967, se sancionó la ley 17.520 de concesión de obras públicas para la realización de nuevas obras con cobro de peaje, que prácticamente no fue utilizada. En 1971 se creó el Fondo Nacional de Autopistas por ley 19.408, con un gravamen sobre el precio de lista de los automotores, y en 1973 se estableció el Fondo Nacional para la Infraestructura.

En 1989 la ley 23.696 de reforma del Estado modificó la ley de peaje 17.520, permitiendo la concesión para tareas de reparación y mantenimiento, y la ley 23.697 de emergencia económica desafectó ciertos fondos específicos. Posteriormente, por diferentes decretos el gobierno implementó la política de concesiones mencionada al inicio de este trabajo.

Toda esta actividad legislativa dio como resultado un sistema según el cual no se permite establecer el vínculo entre la demanda de rutas y su construcción, ni tampoco entre la generación de ingresos y la realización de gastos. No todos los fondos viales se asignan para construir caminos y hasta han servido para financiar el déficit de su competencia (ferrocarril). No existe ninguna relación entre la utilización por el usuario de las distintas rutas y lo que paga de impuestos específicamente para el mantenimiento y la construcción de éstas.

De este modo, todo el sistema se politiza: las provincias y municipios presionan para obtener mayores recursos aunque las obras que se construyan no tengan demasiado uso; los *lobbies* de los camioneros buscan transferir el costo a los automovilistas y las agencias viales obtienen poco crédito por mantener las rutas de su jurisdicción en buen estado.

Impuestos a los combustibles

Los fondos creados por el cobro de impuestos a los combustibles fueron rápida presa de las apetencias fiscales.

En 1960 el 41% tenía como destino a Vialidad Nacional, el 45% a las direcciones viales provinciales y el 14% al fondo de energía; en 1990 el 42% fue a rentas generales, el 38% a previsión social, el 12% al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y sólo el 2% a Vialidad Nacional y el 6% a las direcciones provinciales.

Pero lo más importante es que el impuesto no logra vincular el uso de determinada infraestructura con el sostenimiento de la misma, por ejemplo, la región metropolitana de Buenos Aires consume el 39% del total de la nafta del país y ya hemos señalado cuál fue la inversión realizada en sus accesos.

Estrategia oficial de peaje

En el sistema de concesiones a que aludimos al principio, los concesionarios debían pagar un canon pero ante protestas por las tarifas de peaje el sistema se modificó para reducirlo y actualmente el Estado subsidia a los concesionarios.

Sin embargo, la ventaja del peaje consiste en que el que usa el camino paga por lo que usa. No existen caminos “gratuitos” ya que, en definitiva, alguien habrá de pagarlos y lo más apropiado es que los paguen quienes los usen. Esto no limita la “libertad de tránsito” ya que una cosa es transitar libremente y otra es hacerlo gratuitamente. Lo que no parece éticamente justificable es que ciertos ciudadanos se hagan cargo de la construcción y mantenimiento de una infraestructura que nunca utilizarán. De todas formas, en nuestro caso la implementación actual del peaje adolece de ciertos inconvenientes.

Por un lado el establecimiento de tarifas rígidas no permite ajustar los precios según las variaciones en la demanda de caminos, por lo tanto no se limpia el mercado (congestionamiento). La reglamentación tampoco permite innovar en cuanto a la instalación de casillas, políticas de cobro a vecinos de la zona, horarios y otros aspectos.

Además, al entregar la ruta en “concesión” se limita el interés del concesionario al período de consideración (en este caso 12 años) para recuperar las inversiones que deba realizar. Por otra parte, al no ser el concesionario propietario no puede ofrecer ese bien en garantía para obtener financiación, lo cual reduce su capacidad de crédito.

Historia de los caminos privados

Si bien existe una larga historia del uso de los mecanismos de peaje para la financiación de obras, resulta interesante observar que la libertad basada en el respeto a los derechos de propiedad permitió que en diversas partes del mundo surgieran las más variadas iniciativas privadas de construcción de caminos especialmente en Gran Bretaña y Estados Unidos.

El incremento del comercio requirió más y mejores caminos. Hacia 1830 existían en Inglaterra 1.100 empresas dedicadas a comercializar 30.000 millas de caminos privados. En Nueva Inglaterra (Estados Unidos) unas 230 empresas operaban 6.500 kilómetros de caminos.

Más adelante la aparición del ferrocarril, los controles tarifarios y los servicios impuestos a las empresas de caminos condujeron a la disminución en la rentabilidad lo cual llevó a que los “planes viales” reemplazaran las iniciativas privadas.

No obstante, aún existen ejemplos de iniciativas privadas, tales como el canal de vinculación entre Inglaterra y Francia, ejecutado y financiado por el sector privado. Hay otros ejemplos en Estados Unidos de propietarios de tierras que, para acrecentar su valor, financian la construcción de autopistas (por ejemplo en Phoenix). Por otra parte en Washington la empresa Dulles Toll Road Extension está construyendo una autopista en propiedad privada.

El sistema de diseño estatal adolece de graves inconvenientes. Pese a que pueda contar con eficientes ingenieros y agrimensores, está sujeto a la órbita política, la cual genera fuertes incentivos para inaugurar obras pero escasos para mantenerlas. El sector privado, en cambio, invierte en el mejor diseño y calidad de construcción que se adapte a sus expectativas de retorno de la inversión. Le interesa esto y no el acto de apertura. Además, conociendo los costos de mantenimiento controla las cargas y hace pagar a quienes usen su infraestructura de acuerdo con el costo que imponga a la misma.

La experiencia revela que el mercado ofrece la flexibilidad necesaria para adaptar la oferta de caminos según sean las características de la demanda, es decir, oferta de caminos para tránsitos pesados, livianos o ambos acorde con la demanda del mercado.

Por otra parte, si bien el peaje es una forma de cobro de ingresos que muy probablemente sea utilizada por los propietarios de caminos, no es la única. La mencionada autopista Dulles será sin cargo, ya que sus dueños lucran con el mayor valor de las tierras adyacentes. También, los propietarios de carreteras explotan otras fuentes de ingresos por servicios que se brindan a lo largo de una ruta: estaciones de servicio, restaurantes, lugares de descanso, servicios de remolque, publicidad, frecuencias de radio, etcétera.

En cuanto al peaje en sí mismo, existen numerosas experiencias en las que el sector privado reduce los costos que genera su implementación. Un ejemplo lo constituye la nueva tecnología de “cobro electrónico de peaje” por la cual sensores ubicados en las rutas detectan el paso de los vehículos cuyos propietarios luego reciben una cuenta mensual, de la misma forma que se paga el teléfono o el gas. De esta manera no sólo se reduce el costo del cobro de peaje sino que se agiliza notoriamente el tránsito.

Es necesario tener en cuenta también que no se trata solamente de la competencia abierta entre distintas rutas, sino entre distintos medios de transporte, en donde las alternativas son numerosas (ferrocarril, avión, barco). Ningún propietario de carretera podrá cobrar más de lo que esas alternativas le fijen para su mercado.

Por esa razón es importante que los modos alternativos de transporte asuman el costo de su propia infraestructura y estén liberados de toda regulación para poder competir libremente. Eso implica además la venta en propiedad de los ferrocarriles, puertos, canales fluviales y aeropuertos.

Extensión del principio y pasos a seguir

El mismo principio de propiedad y explotación para las rutas puede extenderse a las autopistas, accesos y calles urbanas. En este último caso las zonas comerciales operarían del mismo modo en que operan las “calles interiores” de los *shopping centers*, donde los propietarios están especialmente interesados en la iluminación, la limpieza, la comodidad y la seguridad. En estos casos no se cobra al peatón, puesto que el comerciante está interesado en atraer posibles clientes y no en ahuyentarlos. Las zonas residenciales y fabriles operarían de modo similar a los *countries*. La gente que desea ir a bibliotecas, lugares nocturnos, visitar a un médico, de compras, etcétera, recurre a los accesos que conducen a lugares públicos. En los procesos abiertos de evolución de ciudades las ubicaciones de lugares públicos no se efectúan en zonas residenciales o fabriles. En la versión completa de este trabajo elaboramos más detalladamente este punto, pero lo importante es permitir que paulatinamente sea la gente quien decida acerca de estas actividades en la medida de lo posible.

Para permitir que este proceso se ponga en marcha pueden adoptarse los siguientes pasos.

a) Rutas nacionales otorgadas en concesión

Debido a las ventajas que ofrece la propiedad del recurso respecto de la “concesión” con propiedad estatal, se deben buscar los mecanismos para transferir la propiedad de las rutas. Al respecto hay tres posibilidades:

-Venta con interrupción del contrato de concesión: Significa llegar a un acuerdo para la cancelación anticipada del contrato y luego el llamado a licitación para la venta.

-Venta sin interrupción del contrato: Transferir la propiedad alquilada, y las partes mantienen sus obligaciones hasta la finalización del contrato.

-Venta luego de finalizada la concesión en licitación abierta.

b) *Rutas nacionales no concesionarias*

En este caso se haría conocer al público que las rutas nacionales están disponibles para la venta, por lo que ante la presentación de un interesado se llamaría a la licitación respectiva; para esto se puede recurrir a algunos de los mecanismos vigentes.

La Dirección Nacional de Vialidad cambiaría su objetivo por el de implementar una activa política de venta de las rutas nacionales. La Secretaría de Transportes y la Municipalidad de Buenos Aires harían lo propio en la Capital Federal.

c) *Avenidas y calles*

Éste es un procedimiento que requiere más tiempo puesto que va acompañado del proceso evolutivo en el diseño de las ciudades, pero deberá crearse la posibilidad de que algunos barrios residenciales, distritos comerciales y zonas fabriles se hagan cargo de sus propias calles.

Modificaciones legales

La implementación de estas políticas requiere de algunas modificaciones a la legislación vigente.

-Modificar el artículo 2.340 del Código Civil que define en su inciso 7 como “bien público del Estado” a “las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común”. Pasarían a ser lo que el Código denomina “bienes privados del Estado”.

-Eliminar las trabas que impidan la vigencia del actual artículo 2.348 del Código Civil, por el cual los puentes y caminos y otras obras hechas por los particulares y que sean de su propiedad son de dominio privado.

La desregulación total de las actividades relacionadas con la infraestructura vial y el transporte terrestre requiere:

-Ley 12.346 de coordinación nacional de transportes. Derogar.

Es la ley sobre la que se basa toda la regulación del transporte en virtud del otorgamiento de permisos y la planificación de la autoridad pública. Su derogación anularía la vigencia de regulaciones de menor jerarquía jurídica.

-Leyes 17.233 de fiscalización del transporte, 19.408 y 19.458 del Fondo Nacional de Autopistas, ley 20.073 del fondo Nacional para la Infraestructura del Transporte; ley 17.597 de impuesto a los combustibles y sus modificaciones; ley 15.274 de plan para la construcción de caminos. Derogar.

-Derogar la legislación relativa a la financiación de obras de infraestructura del transporte. Decreto-ley 505/58, Régimen de Vialidad Nacional.

-Modificarla ley 11.658 de creación de la Dirección Nacional de Vialidad a los efectos de modificar sus objetivos y convertirla en un ente autónomo liquidador de las rutas de propiedad nacional.

-Ley 15.275 de contratación para la construcción de obras viales y ley 17.520 de concesiones de obras públicas. Derogar.

-Los medios alternativos de transporte deben ser entregados en propiedad y desregulados.

-Decretos 823/89 de reconversión vial, 527/91 de concesiones de peaje y otras adjudicando concesiones. Modificar según la política que finalmente se adopte para la venta de los mismos.

Derogar el subsidio actual a los concesionarios de peaje y liberar las tarifas y servicios.

-Arts.28, 30 y 31 de la ley de emergencia económica. Derogar.

éstos “desafectan” los fondos con destinos específicos.

-Arts. 57 y 58 de la ley de reforma del Estado. Derogar.

Modifican la ley de peaje 17.520 para permitir la aplicación de éstos al mantenimiento de las rutas. Regulación inocua en un marco de propiedad privada de rutas.

En definitiva, luego de estas modificaciones legislativas, la situación sería la siguiente:

-Las actuales concesiones de corredores viales y ferrocarriles se encontrarían en renegociación para la posterior venta.

-Las rutas nacionales no concesionadas ingresarían en un período de venta por licitación a cargo del ente liquidador Vialidad Nacional, que debería tener un plazo fijado, uno o dos años, para culminar el proceso.

-Los combustibles, cubiertas y vehículos de todo tipo no pagarían sino los impuestos generales para todos los productos.

-Los transportes, tanto de cargas como de pasajeros, estarían totalmente desregulados, permitiendo el ingreso de nuevos oferentes, la libre fijación de tarifas, destinos, horarios, etcétera.

Lo mismo sucedería con los colectivos y taxis urbanos.

-El ente liquidador Vialidad Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires procederían a la licitación de las autopistas urbana; de la Capital y pondrían en consideración la transferencia de las calles en los barrios residenciales y comerciales.

-Los mismos principios deberán extenderse a los estados provinciales.

MARTÍN KRAUSE

ALBERTO BENEGAS LYNCH (h)

Nota: Los autores dejan expresa constancia de su reconocimiento al Lic. Gustavo Lazzari por su colaboración en las tareas de investigación que dieron lugar al presente trabajo.