



Angel Sciara

Sonia E. Cafarell

Isabel M. Raposo

María H. Franco

Eleonora Pizarro (alumna)

M. Florencia Bessone (alumna)

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.

EVALUACIÓN DE GRANDES INFRAESTRUCTURAS:

El caso de la Conexión física Rosario- Victoria.¹ (Avance de proyecto).

1 INTRODUCCION.

Rosario ha basado su estrategia de inserción en los nuevos escenarios de la globalización a través de distintos lineamientos; uno de ellos, al que sin duda se otorga mayor importancia, ha sido la construcción de grandes obras de infraestructuras de comunicación y transporte. Muchas de estas obras mejorarán la accesibilidad regional y facilitarán el flujo de bienes; sin embargo, el interrogante que se plantea es si las mismas son potencialmente capaces y en que medida pueden generar relaciones que trasciendan y mejoren la inserción competitiva (nuevas cadenas de valor, procesos productivos, flujos de transferencia tecnológica, entre otros).

El punto de partida necesariamente ha sido la construcción de un marco que permita revisar las principales teorías que constituyen la base de referencia y análisis para la Región, la que hoy se plantea una inserción diferencial al esquema global centrado en las expectativas que generan las nuevas "articulaciones": la Hidrovía Paraná- Paraguay, el Puente Rosario- Victoria, la autopista Rosario- Córdoba, el proyecto de Reconversión Ferroviaria con una traza circunvalar, por mencionar sólo las más importantes dentro de un conjunto realmente relevante de inversiones en marcha.

En suma, la Región apuesta a crecer en cuanto otorga prioridad a las grandes inversiones de infraestructura; sin embargo, surge un fuerte cuestionamiento: ¿el perfil que se adopta en los últimos años, responde requerimientos de desarrollo integral de esta comunidad? ¿son las grandes obras de infraestructura un elemento necesario y suficiente para mejorar en esta condición?.

A partir del reconocimiento y caracterización de las inversiones en proceso de ejecución o en vías de concreción como tal, es importante detenerse en aquellas grandes Obras públicas a las que se otorga carácter transformador. Se trata de encontrar una metodología que permita evaluar el impacto que ellas pueden producir y así mensurar los efectos que desde ella devienen en la Región.

Rosario ha contado en los últimos tiempos con importantes inversiones, y sin duda, el Puente Rosario Victoria (obra que adquirió un carácter fuertemente emblemático para la Ciudad) es en estos momentos un caso paradigmático de abordar desde esta perspectiva.

¹ Este trabajo integra el Proyecto "Grandes Infraestructuras en la Región de Rosario". El mismo está dirigido por Angel Sciara en el marco del programa 202- de Incentivos a la Investigación UNR .



Esta obra pensada y largamente anhelada por la población local y que supo sostener el apoyo provincial a lo largo del tiempo, se transformó finalmente en un compromiso nacional para cuya ejecución a través del sistema de concesión de obra pública por peaje se terminaron asignando importantes recursos públicos con carácter de subsidio; pese a ello y hasta el momento, no están identificados claramente cuales serán los beneficios que derivarían de su habilitación. Más allá del plano "declamativo", se pretende analizar en esta oportunidad cuales han sido los criterios prevalecientes y los motivos que impulsaron a su construcción a través de profundizar la temática como un estudio de caso.

Por medio del análisis de la Conexión Física Rosario Victoria, en esta oportunidad, se pretende inferir como se desarrolla el proceso de selección y evaluación de las obras públicas en el país, bajo que condiciones se da prioridad a la asignación de los fondos públicos, ver cual es el papel que desempeña en este caso el sector privado e interpretar dentro de la legislación que sirve de marco a la ejecución y futura explotación, en que condiciones interviene el sector público en la ejecución. Finalmente, importa reconocer y para ello se debe recurrir a los instrumentos utilizados para la evaluación de la obra, cuales serían los efectos esperados una vez producida su habilitación.

1.1. El proceso de Evaluación como requerimiento social.

La ejecución de un programa o proyecto es un proceso en el que intervienen distintas instancias técnicas y políticas. La vinculación insoslayable entre aparato técnico y tomador de decisiones la establece la evaluación, actividad que integra el proceso de gestión de los mismos. Se entiende como **evaluación** el procedimiento de generación de información que apoya y facilita la toma de decisiones.

El diseño de un proyecto permite entre sus aspectos más importantes establecer un entendimiento claro de la problemática a resolver, incorporar al mismo las experiencias ya adquiridas de casos anteriores y definir las condiciones para una evaluación efectiva tanto para la etapa de ejecución como una vez terminada la misma. Evaluar implica comparar cursos de acción alternativos y como sistema debe plantearse como un proceso que, teniendo al gasto público como objeto de análisis, se inicia con la identificación de soluciones y determinación de prioridades. A posteriori y según la instancia en que se inserte en el proceso de gestión, se puede hablar de:

- A) Evaluación *ex_ante* o asignativa
- B) Evaluación concurrente o de seguimiento o monitoreo
- C) Evaluación *ex_post*, la que incluye los análisis de impacto.

Los tres momentos se interrelacionan entre sí, favoreciendo en conjunto el diseño e implantación de un proyecto. Cada una de ellas, si se las entiende como etapas de un proceso, atiende un aspecto distinto de un mismo problema cual es, conduciéndose con eficacia y eficiencia, el logro de los objetivos y metas programados.

La complejidad que implica la gestión, obliga a diferenciar en el análisis el contenido de las soluciones alternativas para poner en práctica la evaluación asignativa. En la evaluación *ex-antes* se toman en cuenta los objetivos y efectos directos e indirectos de cada caso, orientando el proceso hacia la selección de los mejores; la evaluación *ex-post* se valdrá de utilizar el mismo modelo, sólo cambiando el origen de la información considerada. Los resultados obtenidos estarán atados, en gran parte, al seguimiento del proceso de implantación, etapa que permite corregir la trayectoria prevista.



Los indicadores que se pueden generar a través del proceso de evaluación potencian la capacidad decisional y la utilidad operativa cuando operan como sistema de información. Sin embargo no siempre se cuenta con una estructura organizativa capaz de establecerlos y, en particular, muchas veces se carece de la voluntad e intención para ello. No debería olvidarse la premisa de que la participación de una comunidad en la discusión y decisión de sus programas y proyectos contiene un enorme potencial de esfuerzo y creatividad que puede redundar en el aumento de la calidad del Gasto público (la gestión de proyectos sociales no puede ser considerada monopolio de las instancias estatales).

La importancia de la evaluación excede el momento presente; determinar los desvíos durante el proceso, y en particular, las causas que permitirían su corrección en caso de tener que decidir sobre iguales proyectos en el futuro, constituye una ventaja importante a la vez que una necesidad en la determinación de criterios para la formulación de políticas públicas para el sector.

El análisis social de un proyecto va más allá de la viabilidad y consistencia que garantizan la ejecución y puesta en operación de los mismos. Entre estos últimos se pueden distinguir tres tipos de análisis:

- a) factibilidad técnica, económica e institucional . Posibles tecnologías e insumos técnico-científicos necesarios; disponibilidad de recursos financieros y materiales para la ejecución y operación; y capacidad administrativa- gerencial para la implantación.
- b) Viabilidad socio- política como medida de las posibilidades de llevarlos a cabo en términos de apoyo o rechazo en el medio social, así como la posibilidad de crear situaciones propicias a su viabilidad.
- c) Coherencia. Como coherencia o compatibilidad interna dentro del programa , o la consistencia externa, esto es esto es de objetivos y metas con estrategias sectoriales y/o respecto a indicadores económico- sociales que aseguren minimizar costos y maximizar beneficios.

1.2. Tipos de Evaluación:

Evaluación ex- ante: parte del proceso destinada a aportar racionalidad económica a los tomadores de decisión, el modelo más desarrollado para esta etapa es el llamado **Costo-Beneficio**. Para este sistema, las ventajas y desventajas de los cursos de acción alternativos se convierten en beneficios y costos medidos en términos monetarios utilizando precios de mercado (evaluación privada) o precios de cuenta (si se trata de evaluación social). La transformación del flujo temporal del costo y los beneficios en indicadores decisionales: tasa interna de retorno (TIR), Valor actual Neto (VAN) o relación costo Beneficio (B/C) requiere cumplir tanto para costos como para beneficios, que estos se expresen en unidades monetarias a un momento base y los flujos medirse en un solo momento dentro del horizonte temporal del proyecto. En este caso los obstáculos que plantea la información y los indicadores sintéticos utilizados limitan la certeza de las conclusiones y minimizan su poder explicativo.

La aplicabilidad de esta metodología deja afuera la consideración de aquellos elementos del costo o de los beneficios de carácter cualitativo y también los de difícil valorización monetaria. En tal caso se recurre con frecuencia al uso del **Análisis Costo- Efectividad o Eficacia (ACE)**, metodología que requiere sólo conocer los costos y el volumen físico de los resultados esperados en cada alternativa a evaluar. Esta metodología, utilizada con frecuencia para evaluar distintas alternativas de acción, no tiene sentido utilizarla en el caso de



un proyecto aislado. Al ser imposible valorar monetariamente los resultados, nunca se sabe si los beneficios son o no inferiores a los costos, por lo cual se presupone que sus objetivos son necesariamente homogéneos y socialmente deseables y su realización modificará favorablemente el momento "sin proyecto".

A partir de 1968 aparecen en el país nuevas metodologías de evaluación social de proyectos que se caracterizan por su multiobjetividad y basarse en análisis de costo-beneficio; pese a su rigurosidad técnica, se las considera complejas y con algunas limitaciones. Para su aplicación se requiere que los resultados sean identificados, medidos y valorados, de modo de tener un flujo de costos y beneficios homogeneizados por sus valores económicos. Estas exigencias dificultan su aplicación y dejan por lo común fuera de consideración una importante gama de elementos cuya cuantificación sería relevante para la toma de decisión. La multiplicidad de objetivos de política económica y el poder explicativo "dudoso" obligan a recurrir a estimadores más directos y sencillos de ventajas y desventajas de un proyecto, poniendo en duda el uso de indicadores sintéticos.(TIR, VAN).

La cantidad y calidad de la información que se requiere para poner en práctica estas técnicas en cualquiera de sus metodologías (ONUDI, BIRF_BID), ha hecho que para muchos casos se recurra al **Análisis Multicriterio** o el **método del marco lógico** (tanto por que la magnitud del proyecto no lo exija o bien por dificultades para su aplicación en las instituciones a cargo de la evaluación). En este caso la practicidad dado que no se requieren datos exógenos como la simplicidad de procedimientos tienen la contra de no responder a un marco teórico como en el Costo- beneficio que se apoya en la teoría del bienestar de inspiración neoclásica.

Así el primer paso en la evaluación de proyectos de una región o un país en su conjunto pasaría por identificar dentro de un planteo estratégico las necesidades de inversión, para en una segunda instancia y dado un conjunto de objetivos fijados, proceder a seleccionar los programas y proyectos que permitan alcanzarlos con eficacia y eficiencia. La forma de lograrlo es derivando directamente indicadores y criterios de evaluación de los objetivos de política económica y social. Para su aplicación se requiere que los proyectos estén disponibles en el momento del análisis y que cuenten con similar nivel de formulación; esto implica que bajo esta metodología no se pueden evaluar proyectos aislados, si en cambio distintas alternativas de un mismo proyecto.

a. Clasificación de los proyectos

Existen distintos tipos de proyectos que pueden diferenciarse en función de tomar en cuenta los niveles de decisión, las escalas y los indicadores de evaluación dentro de las llamadas inversiones para el desarrollo. Entre ellos están los que se corresponden en general con proyectos cuya magnitud, carácter estratégico, período más o menos prolongado de ejecución y/o tamaño- alcance de los efectos derivados del impacto a producir - que pueden extenderse al país en su conjunto u orientar el crecimiento- se deciden en el nivel Central o del Gobierno Nacional.

Los criterios a tomar en cuenta en la priorización de estos proyectos,² pueden clasificarse en dos tipos distintos:

² Se utiliza el término proyecto desde un sentido amplio, donde se incorporan no sólo las propuestas de inversión en el sentido estricto sino además medidas reglamentarias o acciones con objetivos definidos en las que se involucre uso de recursos y se esperen resultados.



- 1- Criterios generales entre los que se cuentan varios campos como efecto ingreso nacional, efecto generación /ahorro de divisas, efecto empleo, efecto distribución del ingreso, efectos regionales, efectos medioambientales y período de maduración.
- 2- Criterios específicos atendiendo a cada uno de los sectores económicos y sociales relacionados, entre los que podrían incluirse la rentabilidad comercial, relación costo- efectividad, tipo de bien o servicio a producir, grado de apoyo o articulación productiva.

Una segunda categoría de proyectos, de menor escala y que responden a estrategias espaciales restringidas, presentan resultados directos- indirectos más cercanos en el tiempo, en tanto su identificación y evaluación - también ejecución- pasan por el plano provincial central y/o sectorial.

Estos proyectos de inversión pueden clasificarse en tres tipos:

- a- De inversión productiva: recursos para la creación, ampliación o modernización de una unidad productiva para la generación de bienes y servicios.
- b- De inversión en infraestructura económica: creación, ampliación o rehabilitación de unidades para la provisión de servicios de apoyo a la producción, que faciliten su vinculación e intercambio.
- c- De inversión en infraestructura social: nuevamente creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas de la población.

En ambos niveles se deberían priorizar o seleccionar proyectos tomando en cuenta no sólo el impacto que les corresponde sobre el crecimiento sino que, además, deberían atender las causas básicas estructurales y de largo plazo, las desigualdades entre los habitantes y sus regiones, en suma las causas que hacen a la pobreza.

Un tercer grupo de proyectos, los que atienden a un espacio menor pueden ser seleccionados en cualquier nivel de decisión; en estos casos los criterios que priman son los que responden a los objetivos e impactos que derivan directamente de ellos en la escala local-regional.

2. ENCUADRE LEGAL DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN EL PAÍS.

Existe un marco legal dentro del cual se encuadra la selección, adjudicación, ejecución y explotación de las grandes obras públicas en el país. Uno de los interrogantes que anima esta investigación pasa precisamente por conocer cual es ese marco, en que condiciones se establecen -que definen un proceso a seguir- a través de los distintos pasos por los que atraviesa una obra - para finalmente, basados en el caso de estudio, determinar las debilidades y fortalezas que este proceso pone en evidencia en el país.

Sin pretensiones de recrear y analizar en profundidad esta problemática de perfil netamente jurídico, existe un conjunto de norma básicas que reconocer como complementos esenciales y que se reiteran como referentes en todas las Obras públicas nacionales como normas y documentos específicos que rigen este tipo de contratos en el país. Entre ellas



están la Ley N° 17520/67 – Ley de Obras públicas- y su modificatoria la Ley N° 23696/89 – de Emergencia Económica. Recientemente, y para corregir la irracionalidad en el proceso de planificación, la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos correspondiente al MEOySP busca la programación ordenada de las obras mediante la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública -Ley N° 24.354/94- la que constituye el nuevo encuadre legal para la toma de decisiones. De acuerdo a esta Ley, cada área de la Administración Pública Nacional debe contar con su propio banco de proyectos, y a la vez alimentar el Banco de Proyectos de la Administración Pública Nacional–BAPIN (1995) en base al cual se define el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

Hasta la sanción de la **Ley N° 17.520 –Ley de Obra pública-** la construcción y explotación de este tipo de obras era una actividad privativa del Estado. El deterioro progresivo de la infraestructura y la escasez de inversiones públicas ameritó la búsqueda de nuevos mecanismos y fuentes de ingresos que permitiera resolver en el menor tiempo estas deficiencias. Experiencias en otros países inspiraron la sanción de la Ley 17.520 que constituye el soporte legal de las concesiones de obra pública en la Argentina. La misma, sancionada el 7 de noviembre de 1967, autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar concesiones de obra pública a sociedades privadas o mixtas o entes públicos para su construcción, conservación o explotación mediante el cobro de tarifas o peajes.

Al momento de sanción de esta Ley ya se estimaba entre los proyectos altamente rentables, y por lo tanto factibles de despertar el interés privado, a los distintos puentes de vinculación de la Mesopotamia con el resto del país - como el que nos ocupa- junto a otros proyectos de envergadura muchos de los cuales se llevaron a cabo como los accesos a la Capital Federal o las autopistas a Rosario y La Plata. Se pensaba por entonces a estas obras como autofinanciables en plazos usuales en este tipo de explotación.

Asimismo, el proyecto de ley contempla el caso de obras que se deben subvencionar para complementar de esta manera el aporte insuficiente producto del escaso tráfico que tuvieran en los primeros años de explotación. El Puente Rosario-Victoria no estuvo entre las autofinanciables como se pensaba otrora sino entre estas últimas.

El Estado para definir si la modalidad de concesión será a título gratuito, oneroso (imponiéndole al concesionario una contribución) o subvencionada (aportes del Estado) debería considerar de acuerdo al art 3ª de la mencionada ley, dos cuestiones:

1. El nivel medio de las tarifas no excederá al valor económico medio del servicio ofrecido
2. La rentabilidad de la obra, tomando en cuenta el tráfico presunto, el pago de amortización de su costo, de los intereses, beneficio y de los gastos de conservación y de explotación.

En la concesión del Puente Rosario-Victoria, dando cumplimiento a la normativa que impone el párrafo precedente debió evaluarse la rentabilidad de la obra, realizando los estudios sobre proyecciones de flujo de tránsito y sensibilidad del tránsito- tarifas de la misma. Dichos estudios deberían constituir la base sobre la que se decide enmarcar la obra dentro de la modalidad de subvención y en base a ello definir el monto de la misma.

Si se cumple con esta secuencia, las apreciables variaciones que al momento de la licitación se producen en los montos del subsidio estatal deberían tener origen en modificaciones en la rentabilidad estimada. Verificar la verisimilitud de estas presunciones sería indis-



pensable para asegurar la necesaria transparencia en la asignación de subsidios por parte del Estado.

Esta Ley establece en su Art. 3º "Si al definir la modalidad de la concesión a otorgar se optase por la gratuita o subvencionada por el Estado, deberán precisarse las obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado en el caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos", tal como ha sido previsto en este caso donde de excederse los tránsitos previstos, los ingresos deberían ser participados con el Estado Nacional.

El Art. 4º enumera los procedimientos por los que se pueden realizar las concesiones de obra pública: a) Por licitación pública; b) Por contratación directa con entes públicos o con sociedades de capital estatal; c) Por contratación con sociedades privadas o mixtas. En el caso del Puente Rosario –Victoria la forma elegida ha sido la Licitación pública internacional.

El Art. 5º faculta al Poder Ejecutivo a otorgar desgravaciones de impuesto a las ganancias, atribución a la que se hecha mano en el caso de la obra del Puente Rosario– Victoria.

Finalmente, cabe mencionar que en su Art. 7º se deja en claro que... "En los casos en que las inversiones motivo de la concesión fuesen a ser financiadas con recursos del crédito a obtenerse por el Estado o por el concesionario con la garantía de éste, la concesión - además de prever los procedimientos de fijación y ajuste de tarifas- deberá contener las disposiciones que aseguren la amortización y servicios de las deudas y obligaciones a contraerse, así como la obligación del Estado de proveer el eventual defecto de ingresos si las tarifas autorizadas o reajustadas no resultasen suficientes".

La convicción del gobierno que asume en 1989, acerca de la conveniencia de una mayor injerencia privada en la economía nacional, se pone de manifiesto en agosto de ese mismo año con la sanción de la **Ley Nº 23936** - también reconocida como de **Emergencia Económica**- la que resulta referencial en la concesión que nos ocupa dado que amplía las atribuciones del Poder ejecutivo y declara el estado de emergencia en la prestación de servicios públicos. Junto con la Ley Nº 23967 hacen posible la privatizaciones de empresas públicas y la reforma del Estado Argentino, de allí en más.

En su Art 8º se hace mención que para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas, cuya propiedad pertenece total o parcialmente al Estado Nacional es requisito que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" por el Poder Ejecutivo Nacional, debiendo en todos los casos ser aprobada por el Congreso.

El interés en facilitar los procesos de privatización o concesión se refleja reiteradamente en el texto como en el Art. 5 inc.12 donde se menciona que para el cumplimiento de los objetivos y fines de esa Ley, el Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad de Aplicación o en forma directa en su caso, podrá... "Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación".

En el Artº 17, que aduce a las modalidades previstas de privatización, se cita entre otras la "concesión, licencia o permiso" por lo tanto va más allá de las concesiones autorizadas por la Ley de Obras Públicas donde se hacía referencia a la construcción de nuevas obras privadas sujetas al régimen de Concesión de obra pública y esa modificación se expli-



cita en el Art. 58.... "Incorpórase como párrafo segundo del Art. 1º de la Ley N° 17.520, el siguiente texto... "Se aclara que se podrán otorgar concesiones de obra para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes, con la finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras que tengan vinculación física, técnica o de otra naturaleza con las primeras, sin perjuicio de las inversiones previas que deba realizar el concesionario. Para ello se tendrá en cuenta la ecuación económico- financiera de cada emprendimiento, la que deberá ser estructurada en orden a obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario.

Incorpora como segundo párrafo del inciso c) del Art.2º de la Ley N° 17.520, el siguiente texto..."Aclarase que no se considerará subvencionada la concesión por el sólo hecho de otorgarse sobre una obra ya existente." En esta Ley se mencionan empresas sujetas a privatización o concesión. Entre estas últimas se citan los casos de la Dirección Nacional de Vialidad con la Reparación y mantenimiento de la Red Troncal Vial Nacional y Obras de Infraestructuras Especiales.

El objeto de **Ley N° 24.354** – de creación del **Sistema Nacional de Inversiones Públicas** – fue promulgada parcialmente el 22 de agosto de 1994. Esta Ley es la que promueve el nuevo sistema como receptor de todos los proyectos de inversión de organismos integrantes del sector público nacional así como de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta el patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria.

Son funciones del órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas entre otras las siguientes:

1.-Establecer criterios de decisión y de evaluación de los proyectos de inversión pública de acuerdo a metodologías, precios de cuenta e indicadores pertinentes y sobre la base de las políticas nacionales y sectoriales, según criterios internacionalmente aceptados.

2.- Elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas, con una proyección plurianual.

3.- Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública, desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas. Deberá permita el seguimiento de los proyectos en forma individual y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria. Para la confección del inventario de proyectos de inversión pública deberá solicitarse anualmente a los gobiernos provinciales la lista de proyectos que a su consideración considere prioritarios.

4.- Controlar mediante la evaluación ex-post los proyectos de inversión seleccionados y también, por lo menos una vez, al cumplirse el plazo de 5(cinco) años de operación de las obras. Pese a la vigencia de esta norma al momento de la Licitación del proyecto Rosario-Victoria no se hace referencia en ningún caso a esta normativa.

El Decreto N° 720/95 establece que la autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) será la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación y se designa como órgano respon-



sable del mismo a la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, dependiente de esa Secretaría. Se crea, además, en el ámbito del Órgano Responsable, el Banco de Proyectos de Inversión Pública también denominado BAPIN.

Los distintos organismos del Sector Público Nacional deberán comunicar al Órgano Responsable, cual ha de ser la oficina que se encargará en forma permanente de elaborar los programas o proyectos de inversión de su jurisdicción y preparar la propuesta del plan de inversiones. Para los organismos privados y públicos se determinará los recaudos que éstos deberán cumplimentar.

El Art. 10° expresa que el Órgano solicitará opinión a los gobiernos provinciales sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas. El Art.13° dice que el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) se formulará anualmente, con una proyección de Tres (3) años, a partir del ejercicio 1996 inclusive.

El buen funcionamiento del Sistema normatizará y hará posible ordenar la inclusión de los diferentes proyectos de obras públicas a través de la diagramación del Plan, el que sirve de base para la asignación de los fondos y determinación de las partidas, al momento de elaboración del Presupuesto Nacional.

3. LA REALIDAD DE ALGUNAS GRANDES OBRAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN.

El análisis de un caso hace posible profundizar la problemática planteada dado que permite incursionar en las distintas facetas del proceso que culmina con la implantación y explotación de una obra pública de envergadura; el caso bajo estudio es la conexión física Rosario Victoria. Esta gran infraestructura económica, emblemática para nuestra Región, es la obra pública más importante en ejecución - próxima a ser terminada- en este momento tan particular del país.

3.1. ETAPAS Y OBJETIVOS QUE HACEN A SU DEFINICIÓN COMO PROYECTO.

3.1.1. Distintas etapas desde sus inicios. Cambios en la definición histórica.

Los antecedentes para el establecimiento de una comunicación entre las ciudades de Rosario (Santa Fe) y Victoria (Entre Ríos) **datan del siglo XIX, más precisamente el año 1847, donde el General Urquiza considerando el poderío económico y social de la zona, ordenó construir un canal destinado a resolver los problemas del Puerto de Victoria.** Aplicó 5000 pesos para estudios, cortes y canalizaciones. Cabe hacer notar la importancia de esta obra que desde sus inicios buscaba vincular con un enfoque "federal" el sur entrerriano, procurando una salida fluvial en la conexión.

En 1898 el Sub-Prefecto de Victoria, Ángel Piaggio junto a un grupo de vecinos construye un canal posibilitando la comunicación fluvial entre ambas localidades. A partir de 1918 Don Angel Piaggio **concibe la idea de construir un Camino sobre las Islas y propone un sistema de balsas para el cruce sobre distintos riachos** (Victoria, Correntoso, Barranco y San Lorenzo) y se destinan fondos para construir puentes de madera en otros cruces menores. Posteriormente, la Dirección Nacional de Navegación y Puertos, realiza estudios tendientes a determinar la viabilidad del proyecto y en 1930 se aprueba en el Congreso de la Nación la realización del proyecto canal- camino ideado por Ángel Piaggio. La Gran Depresión de ese entonces impidió la construcción y efectiviza realización del proyecto.



En base a dichos estudios el Estado Nacional recomienda el mejoramiento de la ruta fluvial. Se autoriza por Dec.N° 53.563/34 **el establecimiento del servicio de Balsa Automóvil, que cumplía el recorrido Victoria- San Martín, inaugurada en diciembre de 1935**, en forma deficiente debido a la falta de mantenimiento y condicionado al calado admisible, lo cual producía que el servicio estuviese interrumpido 90 días corridos al año. Debido a los perjuicios que esto ocasionaba a la comunidad de Victoria, sus autoridades gestionaban la realización de un camino directo a Rosario.

Hacia estos años se puede establecer con claridad una segunda etapa en la concepción de la obra. Se cuestiona la idea de canal y comienza a pensarse en un canal y camino dada las características del Río que impide mantener la vinculación funcionando todo el año. Nuevamente, los intereses de Entre Ríos movilizaron la posibilidad de obra, teniendo el Congreso de la Nación una participación directa mediante la intervención en los estudios y comprometiendo aporte de fondos (los que posteriormente no se concretaron).

En 1935, ante el malestar de la población, se crea una Comisión para el estudio del proyecto, según Res. N° 33722 de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables; sin embargo, la Comisión se expide en 1950 y recomienda el mejoramiento de la vial fluvial por ventajas económicas y de tiempo de realización. Fue en 1946 que el Poder Legislativo Nacional trata un proyecto de ley a fin de autorizar una inversión con un tope máximo de 20 millones de pesos moneda nacional para efectuar los estudios definitivos, la adquisición de terrenos, la construcción y habilitación de un canal y camino lateral directo entre Puerto Victoria y Paraje los Marinos frente a Rosario. **No obstante, en 1950 la Comisión para el estudio del proyecto se expide y recomienda el mejoramiento de la Ruta Fluvial por ventajas económicas y de tiempo.**

Mediante la sanción de la Ley N° 4668/54 la Legislatura Santafesina autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir un convenio con la provincia de Entre Ríos y con el Gobierno Nacional para construir un Camino y Puente Mixto destinado a unir las ciudades de Rosario y Victoria. Se permite la expropiación de los terrenos necesarios estableciéndose que la inversión que la obra demande será realizada por cuenta de la/las concesionarias. Este proyecto contó con el fuerte apoyo dado por las fuerzas vivas de ambas localidades.

En 1958 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan la Ley N° 14464/58 donde se autoriza al Poder Ejecutivo a invertir hasta la suma de 200 millones de pesos moneda nacional para los estudios definitivos y la construcción de un camino carretero y canal paralelo entre Victoria y Paraje los Marinos.

Se crea en 1967 en la Provincia de Entre Ríos una Comisión de trabajo "Proyecto camino y Puente Rosario-Victoria". El Consejo Coordinador del Río Paraná, perteneciente a la Secretaría de Estado de Obras Públicas realiza, en 1971, un estudio cuyo objetivo fue la vinculación entre las dos ciudades mediante un sistema combinado Carretero-Fluvial.

Se crea en ese año la Corporación Regional Rosario- Victoria, entidad que realiza importante gestiones a nivel nacional y cumple un rol fundamental en cuanto difundir la relevancia de la obra. Por ese entonces la vinculación Rosario- Victoria toma otras connotaciones como vincular la Mesopotamia con el resto del país, lo que parecía ser una cuestión geoestratégica que adquiere especial atención. Es por esos años que se comienza a hablar de una nueva alternativa, el puente como una posibilidad "tecnológicamente" factible de manejar.



Recién en diciembre de 1984 se suscribe un convenio entre el Gobierno de Santa Fe, el Gobierno de Entre Ríos, la Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo, la Dirección Nacional de Vialidad y las Municipalidades de Rosario y Victoria, para establecer las condiciones por las cuales los organismos intervinientes toman a su cargo el estudio, proyecto, construcción y financiamiento. Allí queda establecido que los gastos que demandará el estudio y proyecto sería solventado por las Provincias en tanto que la ejecución quedaría a cargo en un 60% por Vialidad Nacional, 15% c/Provincia y 7% y 3% las Municipalidades de Rosario y Victoria, respectivamente.

Un grupo de Trabajo Interdisciplinario tenía como misión recopilar, ordenar y evaluar los antecedentes existentes y proponer los criterios que habrían de considerarse en la realización de un estudio de pre- factibilidad económica. Se arriba a la conclusión de la conveniencia de un sistema de etapas progresivas entre la modalidad canal- carretera y carretera total.

El gobierno de la provincia de Entre Ríos elaboró un proyecto de canalización y cortes, que generó el llamado a licitación para su ejecución en 1985. La adjudicación de los trabajos se realizó en 1987 otorgándose a Dragados y Obras Portuarias S.A. y Pentamar S.A.; sin embargo, adjudicada la obra, se pone de manifiesto la imposibilidad de su concreción.

En 1988, la provincia de Entre Ríos adjudica a CONINSA Consultora de Ingeniería S.A. la realización del estudio de factibilidad técnica y económica para obras de vinculación entre Victoria y Rosario. Se concluye, según el Dec. N° 6107 del 11/11/88 que, habiendo finalizado el estudio de factibilidad, de sus conclusiones surge en forma taxativa y categórica que **la obra no es conveniente ni factible técnica, económica y socialmente por lo que se desiste de ejecutar la misma.**

3.1.2. La última Etapa. La obra en marcha.

Elevado el informe citado precedentemente a las Autoridades de la Nación, y con una gestión permanente de Funcionarios del Gobierno Entrerriano, se fijaron los mecanismos que propiciaron los importantes acontecimientos del año siguiente. Por Decreto N° 3.667/90, del Ministerio de Gobierno, Justicia Obras y Servicios Públicos, en ese mismo año, adhiere a las Segundas Jornadas Nacionales e Internacionales del Complejo Regional Rosario- Victoria, y de la Futura Autopista Interoceánica, organizada por la Fundación Rosarina para el Desarrollo del Cono Sur (FU.RO.DE.CO.SUR).

Luego de tantas marchas y contramarchas se suscribe finalmente un Convenio en la ciudad de Rosario, el 19 de Septiembre de 1991, estando presentes en el Acto los Gobernadores de ambas Provincias, y el Secretario de Obras y Servicios Públicos en Representación de la Nación. (la formalización de un acuerdo requirió de distintas reuniones del equipo interdisciplinario, compuesto por técnicos y profesionales de las Provincias integrantes y del Estado Nacional). El mencionado documento definía como objeto del mismo:

- 1) Continuar y profundizar los estudios iniciados a los efectos de evaluar la factibilidad técnico- económica de la vinculación física entre Victoria y Rosario con un Complejo vial.
- 2) Constituir un Comité Ejecutivo conformado por las partes para entender en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- 3) Crear un Grupo de Trabajo para elaborar los estudios correspondientes.
- 4) Convenir a través del Comité Ejecutivo los aportes en personal, locales y gastos de funcionamiento del grupo de trabajo.



5) Aprobar en el Comité Ejecutivo el plan de tareas preparado por el Grupo de Trabajo.

6) Dictar los Actos administrativos y legislativos que sus propias estructuras legales internas así lo exigieran.

La aprobación de parte de las respectivas Provincias, se dio a través de la Legislatura de Entre Ríos mediante Ley N° 8.624 del 19-12-1991 en tanto que su par de Santa Fe lo hizo por Ley N° 10.785, declarando de Interés Público el emprendimiento. (Además, el Gobierno de Santa Fe, mediante Dec. N° 571/92 designa al nuevo representante y demás integrantes del grupo en el Comité Ejecutivo a raíz del cambio de Autoridades Provinciales).

En cumplimiento a lo así dispuesto, se elaboró el Estudio de Prefactibilidad Avanzada, el que se presenta mediante exposiciones públicas, ante la Nación y las Municipalidades de Rosario y Victoria, haciéndose entrega del documento a las autoridades competentes e demás interesados en la obra.

El compromiso con la obra desde el plano nacional queda firme a través del Dec. N° 2045 de noviembre de ese mismo año, donde se declara de Interés Nacional el proyecto vial de vinculación Victoria- Rosario conforme al Convenio Nación- Provincias del año 1991. Allí se determina que el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, por intermedio de la Secretaria de Obras Públicas designará representante permanente ante el Convenio citado. Poco después, previa a la finalización del año y mediante un Acta Compromiso suscripta entre el Ministerio del Interior y las Gobernaciones de Entre Ríos y Santa Fe, el primero se compromete a transferirles la suma de \$ 1.200.000, a distribuir por partes iguales, para "cubrir desequilibrios financieros y emergencia producidos por el costo del estudio de prefactibilidad de la vinculación".

En el transcurso de 1993 y, en el marco del Convenio firmado entre la Nación y las Provincias, se realizó un Llamado a Expresiones de Interés resultando de tal convocatoria la presencia de gran número de Empresas Nacionales y Extranjeras, las que manifestaron su voluntad de participar en el futuro proceso licitatorio.

Durante el período siguiente, contando con el aporte económico de la Nación, se trabajó en la profundización de distintos temas evaluados en el Estudio de Prefactibilidad, contratados con terceros sobre: Impacto Ambiental, Desarrollo Turístico, Desarrollo Agropecuario, Evaluación de Yacimientos, Pronóstico de Tránsito, Evaluación Económica- Beneficio del Usuario y otros. Estos estudios, junto al de Prefactibilidad, conformaron básicamente el material disponible en el Banco de Información que es parte del proceso licitatorio.

Un nuevo Convenio entre la Nación y las Provincias se suscribe con fecha 11/05/1995; a través del mismo, las partes acuerdan llevar adelante el proceso licitatorio bajo el Régimen de Concesión de Obra Pública por Peaje, para la construcción, mantenimiento, administración y explotación de la obra. Además se establece:

1. Un subsidio máximo de \$100,000,000.- (80% Nación y 10% cada Provincia).
2. Las decisiones de las distintas instancias del Proceso Licitatorio serán Responsabilidad del Comité Ejecutivo.
3. Se determinan las funciones del Grupo de Trabajo.
4. Los aportes serán centralizados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación (SOySP.) constituida en Concedente.



5. Elaboración de Estatutos de Funcionamiento del Organo de Control, el cual deberá ser aprobado por Convenio Nación- Provincias y refrendado por las Legislaturas Provinciales.
6. Las Provincias se obligan a Declarar de Utilidad Pública y sujetas a Expropiaciones o Servidumbres Temporarias o Permanentes las áreas necesarias, haciéndose cargo de todos los Actos Administrativos antes de finalizar la etapa de "Presentación de las Ofertas" con pago de indemnizaciones y eventuales acciones judiciales a cargo del Concesionario.

El Gobierno Nacional sanciona la Ley N° 24.516 del 5-07-95, donde se ratifica el Dec. N° 2045/92 (a través el cual se declara la Obra de Interés Nacional). En ese año y por Dec. N° 855 del 06-12-95 se aprueba el Convenio precitado con objeto de **coordinar acciones para el Llamado a Concurso Público Nacional e Internacional a través del otorgamiento de la Concesión, encuadrada en el Régimen de Concesión de Obra Pública en el marco de las Leyes N° 17.520 /67 y su modificatoria, la N° 23.696.**

Se fijan como pautas para el llamado a Concurso Público:

- a) Valor tarifa/ peaje no superior al valor económico medio del servicio ofrecido, y su cobro con iniciación posterior a la ejecución de las inversiones. Si hay habilitaciones parciales, la tarifa será proporcional a las inversiones.
- b) El procedimiento deberá contemplar mecanismos de: Precalificación, Calificación, "Data Room" y selección del Concesionario.
- c) El Concesionario deberá constituirse bajo la forma de Sociedad Anónima.
- d) En las obras de construcción y en la contratación de bienes y servicios, deberá asegurarse la competencia de Terceros con la observancia de la Ley N° 19.550 (Texto Ordenado 1994).
- e) La autoridad de aplicación establece parámetros de orden técnico económico- financieros y/o tarifarios que los proponentes deberán observar con carácter obligatorio". Fija el Cronograma de acciones del Llamado a Concurso en el término de 90 días. Nomina como Autoridad de Aplicación al MEOySP de la Nación, facultándolo a llamar a Licitación y a suscribir "Ad Referéndum" del Ejecutivo Nacional, el Contrato de Concesión. La Autoridad de Aplicación coordinará con el Comité Ejecutivo las Etapas del Proceso. La SOySP. del MEOSP, someterá a Aprobación del PEN. el Marco Regulatorio de las Prestaciones, fiscalización, control y protección de los bienes del Concedente y de los Usuarios, el cual integrará la documentación del Concurso. La SOySP. del MEyOySP. será competente para supervisar y controlar con carácter de "Autoridad Regulatoria"; el Estatuto del Organo de Control será aprobado mediante la celebración de un Convenio entre la Nación y las Provincias, refrendado por las Legislaturas Provinciales.

3.1.3. El proceso de Licitación y Concesión de la obra.

Mediante la Resol. N° 498 del 12-04-1996, el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación **oficializa el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional, dando inicio al proceso licitatorio. Se aprueba el Pliego de Condiciones y autoriza a la Secretaria de Obras Públicas a crear el Grupo de Trabajo** que actúe en la órbita nacional (El 23-12-96 la Legislatura de Entre Ríos sanciona la Ley N° 9060 modificadora de la Ley N° 9012 - Declaración de Utilidad Pública y sujetos a Expropiación de inmuebles afectados a la obra- en función de la nueva y definitiva traza adoptada).



El desarrollo del Proceso Licitatorio que determinó el inicio de venta de pliegos en fecha 15-04-96, contó con 11 adquirentes que generaron la presentación de 19 Empresas para su Precalificación. Al 19-03-97 algunas de esas Empresas resultaron Calificadas en los respectivos consorcios que integraron, resultando ser estos:

- 6- Consorcio 1 : Impregilo SPA - Techint Cía Técnica Internacional SACI - Hochtief A.G. – B.Roggio e Hijos SA - Iglys SA .
- 7- Consorcio 2 : Dragados y Construcciones SA - Jan de Nul NV - Bouygues - Dycasa - Fomentos y Contratas SA.
- 8- Consorcio 3 : I.C.A. SA de CV - O.M.A.C SA de CV - Mexpresa SA de CV - Sociedad Comercial del Plata SA y Ferrovial SA.

La Ley de Presupuesto Nacional de 1997, para cuya elaboración se contó con una fuerte apoyatura de los Legisladores de Entre Ríos y de Santa Fe, incorporaba en el Art. N° 9 de la misma la previsión trianual del 100 % del subsidio previsto para la financiación del emprendimiento, según lo establecido por el Convenio Marco de 1995.

Sin embargo, por Resolución N° 787 del 11/07/1997 se rechazó la única oferta presentada, correspondiente al Consorcio 2 por no ajustarse al Pliego de Bases y condiciones, dejando sin efecto el mismo. Se aprueban las actuaciones del Comité Ejecutivo y la Secretaría específica en el proceso licitatorio dispuesto por el Dec. N° 855/95; poco después, por Dec. N° 650/97 del 25/07/97 se autoriza al Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos a efectuar un nuevo llamado a Licitación para contratar a través del Sistema de Concesión de Obra Pública, la construcción, mantenimiento y explotación de la conexión física.

Se debe notar que en el lapso de los pocos días que median hasta que se resuelve convocar al Segundo Llamado a Licitación, el monto del Subsidio tope ofrecido por el Estado más que duplica el anterior. Ello permite afirmar que no existieron razones fundadas en principios de racionalidad que deriven de una evaluación económica, sino una firme decisión política de llevar adelante la obra.

Por Resol. 815/97 del 1/08/97 se concreta el llamado a una Segunda Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de Obra Pública en el marco de la Ley N° 17.520 (modificada por la Ley N°23.696) para la construcción, mantenimiento y explotación de la obra Conexión Vial. Se aprobó además, el pliego y las condiciones de la Licitación; entre ellas cabe mencionar que se reafirma la idea de que el concesionario se hace cargo de un contrato a riesgo, con la única excepción de la subvención a otorgar, fijada en un valor máximo de \$ 210.000.000 aportados por la Nación y \$ 20.000.000 por las Provincias. Asimismo, se faculta al Ministerio a reformular los parámetros técnicos, económicos y financieros de la obra, con el fin de facilitar su concreción. (Las erogaciones por el acto administrativo serían atendidas con imputación a la Jurisd. 50 Asist. técnica y control de políticas de comunicación Serv. Sociales y O. Públicas de la SOPyT Inciso 4- Partida Principal 2 Proyecto 02- Obras Viales de Construcción, Concesión y Explotación de Accesos a puentes.

El 19 de Septiembre de 1997 resultaron calificados y en condiciones de ofertar 4 Consorcios; tres de los cuales ya habían resultado calificados en la anterior Licitación - antes mencionados- y un cuarto: Triturados Basálticos y derivados SA de C.V. y otros. Pocos días después, por Resol N° 1076, se aprobó el texto definitivo del Contrato de Concesión de la obra, que los postulantes calificados entregaron firmados conjuntamente con sus ofertas.



Por Resol. N° 1309 del 13/11/97 se declaró como ganador al grupo liderado por la firma Impregilo Soc. por acciones y otros y, es el 28 de enero del año siguiente, que se suscribe el Contrato por parte del Ministro como autoridad de aplicación; la partida presupuestaria fue aprobada por Ley N° 24.938, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional. También se constituyó la Sociedad Concesionaria "Puentes del Litoral SA." y por Resol. N° 839 del Ministerio se aprueban sus Estatutos.

A posteriori, se transfieren Fondos a la Provincia de Entre Ríos según Resol. 83/97 del 21/11/97, a los fines de que se constituya en autoridad expropiante de los inmuebles afectados por la Licitación de la obra. Los gastos fueron imputados a la partida presupuestaria; Programa 50 – Inciso 5- Principal 8 - Parcial 1 – Subparcial 30.

Promediando el año 1998 y por Decreto N° 517/98 (13-05-98) **se aprueba el Marco regulatorio de las Prestaciones: Fiscalización, Control, Protección de bienes del concedente y de los usuarios, documentación que integra el Llamado.** Se autoriza al MEO-ySP. a crear la Comisión transitoria cargo de la supervisión de las obras y cumplimiento del Contrato; ésta asumirá las funciones del Órgano de Control y durará como máximo hasta 1 año después del momento de iniciar el cobro de peaje. Esta Comisión se creó y constituyó por Resol N° 930 del 31/07/98.

Por Dec. N° 581/98 del 14/05/98 se aprobó la adjudicación por el Sistema de Concesión de Obra Pública y pago de peaje al Consorcio adjudicatario, grupo liderado por Impregilo Sociedad por acciones, Iglys sa, Hochtief Aktiengesellschaft VormGebra. Helmann, Techint Compañía Técnica Internacional SACel y Benito Roggio e Hijos SA, constituidos como "Puentes del Litoral SA." La partida presupuestaria quedó aceptada a través de Ley N° 24.938 (Presupuesto Nacional).

Las obras tal como fueran inicialmente previstas, sufrieron una modificación sustancial con el aumento a cuatro carriles que experimentó el tramo del cruce principal sobre el canal del Río. Según la Resol. N° 86/99 se aprueba la descripción técnica de la obra en su modificación del diseño a cuatro carriles sobre el tramo del Puente Principal y sus viaductos de acceso. Dado que la ampliación prevista no excede el 10% del presupuesto de obra, se procedió a la ampliación del contrato. También hubo atrasos por parte de la Concesionaria en la presentación de la garantía financiera Stand by, extendiéndosele los plazos para su presentación final.

Año 2001. Por Resol N° 171/00 se aprobó el presupuesto definitivo de ampliación de las obras a 4 carriles para el puente principal y sus viaductos de acceso, por la suma de 27.471.367 \$ (IVA incluido).

Año 2002. En marzo del año en curso se paralizaron las obras por decisión de la Concesionaria "Puentes del Litoral". El incumplimiento sostenido de la firma era motivo de rescisión del contrato de concesión con ejecución de las garantías respectivas, condición claramente establecida en el Contrato; sin embargo, la empresa pretendía la renegociación de los términos aludiendo razones de "alteraciones económicas que vive el país" - ajenas a su responsabilidad- y que le impedían tomar el préstamo internacional necesario para la terminación de las obras.

Lejos de rescindirse el contrato, actualmente se atraviesa la **renegociación del mismo** en el marco definido por el OCCOVI- Organismo de Control de Concesiones Viales. En principio y por trascendidos, se habría llegado a un acuerdo que fija como fecha para su terminación el 19/03/03; se habla de un **adelantamiento del subsidio nacional** que paga el Estado a todas las empresas concesionarias que cobran peaje, cifra que "supuestamente se debería



pagar a Puentes del Litoral una vez que la conexión estuviera habilitada", según lo expresado por el Secretario de Obras Públicas de entre Ríos, Hugo Ricciardi. Esta apreciación recogida de medios periodísticos en los últimos días ofrece dudas respecto a su aplicación en el caso del Puente, dado que no se aclara sobre la razón que da origen al nuevo subsidio. Hoy se carece de la adecuada información que permita conocer con mayor precisión bajo que condiciones se lleva adelante la renegociación con la empresa, siendo también poco exacto el detalle de los montos realmente invertidos y los pendientes de realizar. La realización de una auditoría técnica y contable sobre las obras - frente a las sospechas de que habría sobrepuestos- fue aprobada por la Cámara de Diputados de la Nación y se le encomendó a la UBA).

En estos momentos, el avance que registra la obra es del 92% y el Estado Nacional y las Provincias han cumplido totalmente con los aportes comprometidos; la concesionaria por su parte, que acumuló deudas por trabajos contratados con terceros procura cerrar la renegociación con el otorgamiento de un nuevo subsidio del Estado - que sería de \$51,6 mill para la terminación de la obra , comprometiéndose a cobrar una tarifa de 5,45 \$ más IVA.

3.2. BASES DEL CONTRATO Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.

La documentación técnica- jurídica que integra junto al Pliego de Bases y Condiciones el Llamado a Licitación pública Internacional es amplia y detallada. Entre ellos se pueden mencionar el Texto Jurídico Definitivo, Anexo 1. Documentación Técnica Básica Preliminar, Anexo 2. Especificaciones de Explotación y Mantenimiento definitivo y, el Pliego mismo de especificaciones del llamado.

3.2.1. Pliego de Bases y condiciones- y Contrato de Concesión(con Anexos I y II).

Las condiciones esenciales establecida en el Pliego y demás documentación que integra el Llamado a Licitación y posterior firma del Contrato de Concesión, han sido reconocidas en sus aspectos más salientes desde el punto de vista del interés de esta investigación:

a- El llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional con base de SUBVENCIÓN TOPE tuvo por **objeto** la selección de empresas nacionales y/o extranjeras para la construcción, mantenimiento y explotación física de la conexión física entre las ciudades de Rosario y Victoria bajo el sistema de concesión de obra pública por peaje.

b- Por pliego de Bases se establece **un plazo** de concesión de 25 años a partir de la toma de posesión, donde se incluyen 4 años de ejecución de la obra.

c- El **régimen tarifario** determina se incluya la incidencia de la totalidad de los impuestos, tasas y contribuciones, de origen nacional, provincial y municipal, a excepción del IVA. Su valor actualizado aplicable al inicio del cobro del peaje se hará ajustando la tarifa básica con la variación porcentual habida en el índice de precios al consumidor de los EEUU. Se entiende como *Tarifa básica de peaje* el importe que abonará un vehículo de dos ejes simples y 2,10 mts de altura con ruedas simples cada vez que trasponga una barrera de peaje; dicho importe quedó establecido en 7,40 U\$S más IVA, cifra que será expresada en pesos.

La concesionaria podrá previa autorización de la Autoridad de Aplicación y sin compensación alguna, modificar las obras e instalaciones, construir o poner en servicio obras e instalaciones complementarias y aportar las mejoras que fueren necesarias, a condición de que



no se modifiquen el objeto de la concesión. Si dichas modificaciones aumentasen el flujo de fondos la Autoridad reducirá el monto de la subvención acordada o la tarifa – si aquella hubiera sido consumida en su totalidad – en la medida de la incidencia financiera de las modificaciones.

La concesionaria percibirá únicamente las tarifas establecidas y la subvención otorgada por el Estado Nacional y el aporte de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. Eventualmente la concesionaria podrá obtener ingresos adicionales por la explotación de Instalaciones anexas para mejorar la prestación del servicio como restaurantes, hoteles, estaciones de servicio, etc.

A los fines determinados en el Art. 3 de la Ley 17520, se establece que los excedentes sobre los ingresos previstos se participarán al Estado Nacional del modo y forma que en su momento determine la Autoridad de Aplicación. (los excedentes se calcularán cada 5 años). También se especifica que la concesionaria no tiene derecho a compensación alguna si al finalizar la concesión el tránsito real resulta inferior al previsto en su oferta.

Al solo efecto de cumplir con la financiación necesaria para ejecutar las obras y o garantizar el repago de dicho financiamiento, la concesionaria, previa autorización de la Autoridad de Aplicación y en la forma en que esta determine, puede ceder fiduciariamente los derechos al cobro del peaje pero en ningún caso será cesión total o parcial del contrato de concesión, ni transferencia, afectación, cancelación, modificación o novación de las obligaciones asumidas por la concesionaria en el contrato original.

d- **Obligaciones del concesionario.** La concesionaria deberá proceder por su cuenta y riesgo a la ejecución de los estudios necesarios, elaboración del proyecto ejecutivo y la realización de los trabajos de construcción, mantenimiento y explotación durante el plazo de la concesión. Se deberá constituir bajo la forma de una SA. con una duración superior a 2 años al plazo de la concesión a fin de responder por eventuales; su capital no sería inferior a \$ 30.000.000, debiendo integrar al momento de la Toma de Posesión la cantidad de \$ 7.000.000 e integrar el resto de su capital social, hasta alcanzar el total de lo suscripto y de acuerdo a lo estipulado en la Ley N° 19.550.

Se le entregarán a la concesionaria la tenencia y custodia de los inmuebles propiedad del Estado Nacional o Estados Provinciales necesarios para la construcción, explotación y mantenimiento de las obras concesionadas. La liberación de la traza quedará a cargo del concesionario, quien deberá adquirir los inmuebles en forma directa de los propietarios o mediante juicios de expropiación. Las erogaciones en que el concedente ha incurrido o debe incurrir por todos los trámites y gestiones, incluyendo el precio de adquisición directa o expropiación judicial de los inmuebles, serán satisfechas por la concesionaria mediante el pago de la suma única y total de U\$S 5.000.0000, cualquiera resultare el importe final.

Al momento de la toma de posesión, la concesionaria deberá contratar seguros:

- a) de responsabilidad civil contra daños (mínimo de U\$S 10.000.000),
- b) por la responsabilidad que surge de la Ley N° 24557 respecto al personal empleado,
- c) los bienes y obras afectados al servicio entregados a la concesionaria por un monto de U\$S 65.000.0000 contra daños parciales, robo, hurto, incendio y otras catástrofes,
- d) por último, seguro de vida.



El postulante ganador dentro de los 90 días de suscripto el contrato, deberá presentar:

- a) Acuerdos de financiamiento firmes e irrevocables, que acrediten que dispone de los fondos necesarios para cumplir con sus obligaciones contractuales en las condiciones indicadas en el programa financiero que integra la documentación de su Oferta.
- b) Una Carta de Crédito Stand By emitida por una o más entidades bancarias con certificación internacional. Dicha garantía deberá indicar que el importe indicado en el Art. 8.2 sea transferido en forma inmediata y ante el primer requerimiento del Estado Nacional a fin de que por sí o por terceros pueda completarse la ejecución de las obras.

Los préstamos que contraiga la concesionaria para la financiación de la construcción, mantenimiento y explotación de las obras no gozarán de ninguna garantía del concedente, ni los financistas podrán efectuar reclamación contra el mismo o las provincias. Declarada la rescisión del contrato por no contar con fondos necesarios, la Autoridad de Aplicación ejecutará las garantías constituidas, sin derecho a reclamo alguno por parte de la concesionaria, quien deberá demostrar en todo momento, el cumplimiento del programa financiero que integra la documentación de su oferta.

Los financistas podrán solicitar, siempre que hayan transcurrido por lo menos 3 años desde el inicio de la explotación de la obra, que la concesionaria sea sustituida por una entidad constituida y controlada societariamente en forma exclusiva por ellos, facultad ésta que podrá ejercerse una sola vez.

Durante los 3 primeros años a contar desde la puesta en servicio de las obras, el concesionario sólo podrán transferir a terceros el 49% de su tenencia accionaria a fin de que conserven las acciones que aseguren el control político de la Concesionaria. Con posterioridad a ese lapso, la transferencia de acciones a terceros y las modificaciones la composición accionaria podrá realizarse libremente, con la aprobación de la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos) "La Concesionaria será auditada a su costa por una firma de auditores aprobada por el Órgano de Control."

La concesionaria será responsable ante el concedente y terceros por todos los actos que por sí o por intermedio de contratistas y subcontratistas ejecute para la correcta administración de los bienes afectados a la concesión, y por todas las obligaciones y riesgos inherentes a su adquisición, construcción, operación, administración y mantenimiento. Ella deberá hacerse cargo de cualquier acción que se ejerza contra el concedente por actos y hechos acaecidos desde la toma de posesión hasta la recepción de la concesión.

e- Terminación de la concesión. A la terminación del plazo de la concesión, el concedente quedará subrogado automáticamente en todos los derechos. El concedente tomará inmediatamente posesión de todos los inmuebles, muebles e instalaciones, los equipamientos y sus accesorios, que forman parte de las obras concesionadas y que resultan necesarios para la prestación integral del servicio a los usuarios. En ningún caso se abonará suma alguna, aún cuando no se hubiesen amortizado vencida la concesión.

La concesionaria deberá entregar las obras, el equipamientos y los accesorios en buen estado de conservación. El Órgano de Control, elevará oportunamente un informe a la Autoridad de Aplicación la que determinará si se encuentran cumplimentadas todas las obligaciones de la concesionaria.

Quedan establecidas como causa I de extinción de la concesión, la que ocurrirá por: 1) vencimiento del plazo, 2) rescisión por culpa de la concesionaria, 3) rescisión por culpa del



concedente, 4) mutuo acuerdo, 5) destrucción de obra, 6) abandono, concurso preventivo y quiebra de la concesionaria, 7) renuncia de la concesionaria y 8) rescate. La rescisión por culpa de la concesionaria, concurso o quiebra, abandono o destrucción de la obra, será dispuesta por la autoridad de aplicación, en tanto que la resolución por mutuo acuerdo o el rescate de la concesión sólo podrán ser decididas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Se hace aquí referencias especiales dentro de las "posibles causas" al apartado que se refiere a **culpa de la concesionaria**, dadas las circunstancias difíciles por las que atraviesa la concesión. Las reglas establecen que la rescisión del contrato podría ser decidida en los siguientes casos: a) incumplimiento por parte de la concesionaria, b) falta de obtención de financiación suficiente para completar la ejecución de las obras, c) falta de puesta en servicio de las obras, d) incumplimiento reiterado, determinado por el Órgano de Control, de otras obligaciones previstas e) violación por parte de la concesionaria de la prohibición Art.32 Ley 17520 (transferencia de la concesión sin acuerdo del Concedente. f) Aplicación a la concesionaria, de multas reiteradas g) Cualquier incumplimiento doloso de la concesionaria que derivase en la comisión de un delito de acción pública en perjuicio de los usuarios, del concedente, de la Autoridad de Aplicación, del Órgano de Control o de entes h) Por incumplimiento, de modo general, de pagos y aportes debidos a su personal, tal como lo establece el presente contrato, para lo cual será necesario que los afectados hayan recurrido a la instancia judicial.

f- **Garantías.** La Concesionaria deberá constituir garantías incondicionales e irrevocables ejecutables a primer requerimiento a favor del Estado Nacional. Las garantías se harán:

- a) mediante fianza en un banco de primera línea a la orden del Estado Nacional.
- b) mediante apertura de una "Carta de Crédito Stand by" irrevocable e incondicionada, pagadera a la vista, otorgada por un banco de primera línea
- c) mediante un depósito en el Banco de la Nación Argentina de títulos o bonos de la deuda pública Argentina. Al momento de su constitución, el monto de dicho depósito a valor de mercado, deberá cubrir la garantía requerida más un 20%.
- d) Mediante un depósito en dólares estadounidenses a la orden del Estado Nacional.

Dichas garantías deben asegurar: la obtención de financiación para completar la ejecución de las obras; constitución de la SA Concesionaria; suscripción e integración de su capital social; suscripción del contrato por la Sociedad Concesionaria; constitución de la garantía de ejecución de obras; constitución de los seguros; toma de posesión; ejecución de las obras; mantenimiento de las obras y prestación del servicio; y restitución de la Conexión y de los bienes y obras al fin de la concesión en buen estado

El Órgano de Control debería determinar por resolución fundada los incumplimientos producidos, con detalle de las sanciones, indemnizaciones o compensaciones que correspondan. Los recursos o impugnaciones administrativas o judiciales no suspenderán la ejecución de la garantía, como así tampoco los reclamos económicos o de cualquier otra naturaleza contra el Órgano de Control.

g- **Régimen impositivo.** La concesionaria será responsable y está obligada al pago de todos los impuestos, tasas y contribuciones que se apliquen a los bienes entregados por el concedente o a los que construya o incorpore a la concesión. Deberá cumplir las adecuaciones de la Ley 9082 de la Pcia de Entre Rios y la de Santa Fe, que la eximen de impuestos



provinciales durante los primeros 13 años de Concesión y del Dec. PE. N° 642/97 que definen el régimen correspondiente al Imp. A las Ganancias y al IVA.

h- El **Concedente** a través de las partidas estipuladas en el Presupuesto el Estado efectuará el aporte correspondiente a la subvención al peaje. Una partida de \$ 60.000.000 se estipuló para el año 1998 a la cual se adicionó \$ 20.000.000 a ser aportados por las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe. El desembolso de los aportes se efectuará durante el período de construcción de las obras y en cuotas mensuales, por mes vencido; los desembolsos se harán hasta agotar el monto total de dicha subvención.

La mora en el pago de los aportes se producirá automáticamente y generará a favor de la Concesionaria un interés punitivo igual a la tasa Libor anual más dos puntos. Cuando los aportes en mora superaran el 10% del monto total del subsidio comprometido al otorgar la Concesión, la Concesionaria podrá suspender las obras hasta que los mismos sean efectivizados; si transcurrieren cuatro meses consecutivos de suspensión de obras por esa causa, la Concesionaria estará habilitada para solicitar la resolución del contrato.

Superado un tránsito medio diario anual (TMDA) de 8000 automóviles equivalentes, la autoridad de aplicación tiene derecho a solicitar a la concesionaria el inicio de las renegociaciones necesarias para ejecutar la segunda calzada de la conexión, prevista en el anexo i.

h- **Legislación aplicable y Jurisdicción.** Será de aplicación la legislación Argentina; la justicia en lo Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Capital Federal será competente para dirimir todas las cuestiones y conflictos emergentes del contrato.

El pliego asegura en parte los ingresos del concesionarios ante la aparición de otros "cruces alternativos". Se establece que.. "si por la construcción de un nuevo cruce del Río Paraná, o la ampliación de otros existentes en el sector comprendido entre la localidad de Zárate y el límite interprovincial sobre el Paraná entre Corrientes y Entre Ríos, el tránsito de la Conexión disminuyera significativamente, ésta podría solicitar a la Autoridad la negociación del caso para determinar la pertinencia de adecuar el Contrato a la situación original."

i- **Calificación de la oferta.** Se entiende por *oferta* la documentación legal, técnica y económico financiera a ser presentada en las condiciones de pliego. La presentación de las ofertas se hizo conjuntamente con la propuesta económica y todos los estudios básicos efectuados. El sobre "A" contenía el texto definitivo del contrato, el Pliego de Bases y condiciones, Informe de auditoría certificando condición de los integrantes, estudios realizados, Memoria descriptiva, Garantía de mantenimiento de oferta y Carta de intención de financiamiento bancario. El sobre "B" contenía Oferta económica, Tabla de recursos para la construcción, Tabla de costos en los períodos de construcción y explotación, Flujo de Fondos durante la construcción y la explotación, TMDA-Tránsito Medio diario anual y Tabla de desagregación de impuestos. El acto de apertura se iniciará con la apertura del sobre B para luego ir al sobre N° A.

3.2.2. Descripción de la Obra. Características que definen el tipo, escala, particularidades, actores que intervienen, monto de la obra y otros.

La obra consiste en la vinculación física, mediante la construcción de un complejo vial entre las ciudades de Rosario (Pcia. de Santa Fe) y Victoria (Pcia. de Entre Ríos), con una longitud total de aproximadamente 59,3 Km. Esta conexión física forma parte de la Conexión Este-Oeste que uniendo a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, facilitará los intercambios en-



tre estos países y permitirá un mejor acceso a los puertos ubicados en la costa de los Océanos Atlántico y Pacífico.

El proyecto comprende un puente principal sobre el Río Paraná y sus correspondientes viaductos de acceso y un conjunto de terraplenes y puentes en la zona de las islas que constituyen el valle aluvional del Río. La construcción de la conexión se realizará mediante una calzada de dos carriles, uno para cada sentido de circulación. Los requerimientos de navegación hicieron prever un puente de 300 mts. de luz libre y 50,30 mts de gálibo, cota 7,63 mts. (IGM). En los Viaductos de Acceso al Puente Principal habrá una calzada con tres carriles, dos ascendentes y uno descendente y en el puente principal dos carriles, uno para cada sentido de circulación. (Esta especificación se modificó apenas adjudicada la obra, construyéndose cuatro carriles en el tramo del puente principal, previendo el incremento como ampliación del contrato para la obra original).

El valle de inundación del Río Paraná, comprendido entre las barrancas de la ciudad de Rosario y la cabecera Victoria, está integrado por el cauce principal y una zona de islas con cursos de agua permanentes y transitorios; fue previsto que un mínimo del 18% de la longitud fuera salvada con puentes y viaductos, y el resto del tramo con terraplenes en una longitud del orden de los 47,3 Km. Las obras de arte desarrollarán una longitud mínima de 12 Km distribuidos de la siguiente manera:

- el tramo terrestre del viaducto oeste de acceso al puente principal del orden de 1.000 m,
- el conjunto integrado por el tramo restante del mencionado viaducto oeste, el viaducto este de acceso y el puente principal, ubicado sobre el canal del Río Paraná y parte de su valle de inundación, en una longitud mínima de aproximadamente 3.000 m,
- los puentes y viaductos previstos para la totalidad de los cursos naturales permanentes y transitorios en zona de islas se desarrollarán en una longitud mínima de 8.000m.

El proyecto de la conexión será concebido pensando que en el futuro se desarrollará en dos calzadas divididas con diseño superior en autopista, en todo su recorrido. En esta Concesión se construirá la calzada norte de la configuración definitiva de conexión.

El acceso a la ciudad de Rosario se realizará en viaducto, hasta salvar la rotonda del cruce con al R.N. N° 11. A partir de este cruce, se deberá continuar el viaducto o se podrá emplear la solución técnica de terraplén armado hasta empalmar con la Av. de Circunvalación A-008. En la cabecera de la ciudad de Victoria, la conexión ingresará en terraplén, cruzando sobre calle San Martín con un puente, y se vinculará con la R.P. N° 11 mediante una intersección canalizada.

En cada sentido de circulación, cada 3 Km., se mejorarán las banquetas de forma tal que habiliten la circulación y/o detención bajo cualquier condición climática, en una longitud mínima de 150 m. Las zonas mejoradas en un sentido de circulación se alternarán con las correspondientes al otro sentido.

Se construirán obras específicas, como mínimo en cinco lugares, que permitan manobras de salida, ingreso y cruce de la calzada, en coincidencia con la aproximación a los siguientes cursos de agua: 1- s/Riacho Carbón Grande, margen derecha, 2- s/Riacho Parancito (lado Victoria), margen derecha, 3- s/A° Barrancoso, margen derecha, 4- s/A° San Lorenzo, margen derecha y 5- s/Riacho Parancito (lado Rosario), margen derecha. Sobre la cota de 7mts. IGM se asegurará una revancha de 10 mts libre desde las vigas del puente y una luz mínima de 45 mts.



Estos cruces con la calzada principal de la conexión se implementarán a nivel, con un diseño que permita operaciones de salida, ingreso y cruce de la calzada en condiciones de seguridad para todos los usuarios de la vía. Las bajadas a la zona de islas asegurarán el acceso al terreno natural. Sobre la calzada principal se deberá prever carriles de aceleración y de desaceleración en ambos sentidos, ya que las bajadas deberán permitir el acceso en una cabecera de cada puente mencionado tanto aguas arriba como abajo.

El puente principal, se construirá sobre el cauce actual de navegación del Río Paraná, que se desarrolla a través del canal Borghi, junto a la costa santafesina; su vano principal estará centrado sobre el trazado del mencionado canal de navegación. El tablero tendrá una calzada para tránsito vehicular de 11,30 m. de ancho, dividida en dos carriles de tránsito, uno para cada sentido de circulación. Se dispondrán veredas a ambos lados con un ancho útil de 1,50 m. cada una, separadas físicamente de la calzada por una defensa tipo New Jersey (media sección con 40 cm. de ancho en la base) y tendrán del lado externo, barandas peatonales de protección de 1,20 m. de altura.

Se ejecutarán defensas contra el choque de embarcaciones, tanto aguas arriba como aguas abajo, en todas aquellas pilas en que resulte necesario de acuerdo a estudios estadísticos que contemplen: el tipo de embarcaciones que navegarán el río, los cursos habituales por los cuales circulan las embarcaciones de diferente desplazamiento, las probabilidades de accidente sobre las diferentes pilas según las luces adoptadas para el puente principal y los viaductos de acceso, la energía probable de los diferentes impactos, etc. Para aquellas pilas en las que se prevea la ejecución de una protección, se requerirá el dimensionamiento para que la propia estructura mantenga su estabilidad ante el impacto previsto.

El conjunto de especificaciones técnicas establecidas para la obra, las que constaban en la "llamada documentación Técnica Básica definitiva" sólo definían valores admisibles de parámetros básicos de diseño, los estudios de referencia a tomar en cuenta y los procesos a satisfacer para la elaboración del Proyecto Ejecutivo y construcción de las obras. La concesionaria quedó obligada a presentar los estudios específicos como fundamentos del Proyecto Ejecutivo, entendido como tal aquel que permite llevar a cabo la construcción.

Los estudios realizados por la concesionaria y presentados al momento de la oferta, debían servir como sustento al Anteproyecto y como complemento para el Proyecto Ejecutivo. Los estudios complementarios realizados y presentados con la oferta (condición expresa del pliego licitatorio) fueron:

- 1- Estudio de demanda de Tránsito, con determinación de tránsitos inducidos y generados y proyección de demanda para una región a definir.
- 2- Estudios hidráulicos e hidrológicos que justificarán el dimensionamiento y ubicación de las secciones hidráulica y la cota del terraplén.
- 3- Estudios geotécnicos para determinar el perfil geológico de la obra, justificar fundaciones y asentamiento de terraplenes.
- 4- Estudios de preservación del medio ambiente. Caracterización ambiental del proyecto y el ambiente receptor, identificación de impactos, plan de gerenciamiento ambiental y medidas de mitigación de impactos y recomposición del daño.
- 5- Defensas del puente contra el impacto de barcos. Determinación de riesgos y frecuencia de colapsos.



Además la Concesionaria debería implementar un Sistema de aseguramiento de la Calidad (a ser aprobado por el Organo de Control); como normativa de referencia se considerarían las ISO 9000, ISO14001 e ISO 14004. El Plan de calidad estaría constituido por: el Manual de Calidad, el Manual de Gestión Ambiental, el Contrato de Procedimientos complementados con instrucciones de trabajo y Planes de inspección y ensayo.

3.2.3. Descripción presupuestaria de la obra pública.

Analizando la obra desde el punto de vista de las imputaciones presupuestarias, se está frente una situación paradójica; la asignación de los fondos se hace como subsidio a privados por lo cual las abultadas partidas destinadas a Puentes del Litoral SA. no integran los montos asignados por el Estado como Inversión Pública sino que quedan dentro del marco de la Inversión Privada y como subsidio a ella.

| | |
|---------------------------------------|--|
| Costo total inicial de la obra | \$ 350.202.193 (100 %) |
| Subsidio estatal inicial | \$ 207.100.000 (53,43%) |
| Subsidio de Provincias | \$ 20.000.000 (5,70%) |
| Aporte empresario | \$ 143.102.193 (40,87%) |
| Ampliación a Cuatro Carriles | \$ 27.471.367 (a cargo del Estado Nacional) |

El flujo de fondos de la concesionaria también lo integra, un tratamiento especial del IVA y los Impuestos a las ganancias, la eximición de impuestos devengados tanto en la Provincia de Santa Fe como en Entre Ríos por el término de 13 años de concesión y la eximición de las tasas municipales tanto de la Ciudad de Rosario como de Victoria.

Las clasificaciones presupuestarias tiene como objetivo organizar y presentar todo los aspectos posibles de las transacciones públicas, conformando un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales. Por lo tanto, constituyen un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recurso y gasto de la actividad pública, facilitando el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma.

De acuerdo con la Resol. N° 815 del 27/07/97, los gastos incurridos en la realización del pliego de bases y condiciones para la realización de la licitación pública de la obra denominada Conexión física Rosario- Victoria fueron clasificados como:

- * Jurisdicción 50
- * Programa 50
- *Inciso 04
- *Partida principal 02
- *Proyecto 02- Obras viales de construcción, concesión y explotación de accesos a puentes



De acuerdo a la clasificación del gasto según su objeto detallada en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias elaborado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, las partidas componentes de los gastos mencionados son las siguientes:

El inciso 04 se denomina bienes de usos y comprende los gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que incrementan el activo de las entidades del sector público en un período dado, siendo estos bienes físicos como construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, lo cuales no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación.

La jurisdicción 50 hace referencia al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

La partida principal 02 se refiere a las construcciones y comprende las realizaciones de obras que permanecen con carácter de adherencia al suelo formando parte de un todo indivisible, como así también las ampliaciones mejorativas de construcciones ya existentes.

La Ley Nacional N° 24764 del 18/12/96 en su Art. 9° establece:

“Autorízase de conformidad con lo dispuesto en el Art.15, la contratación de obras o adquisición de bienes y servicios cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio financiero de 1997, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla 10 anexa al presente Art, a la que se incorpora lo siguiente.”

| | |
|---------------|-----|
| *Jurisdicción | 50 |
| *servicio | 357 |
| *programa | 50 |
| *proyecto | 02 |

Obra Conexión física Rosario- Victoria importe a devengar:

| |
|---------------------------|
| *1997: 6.300.000 |
| *1998: 20.000.000 |
| *1999: 22.000.000 |
| <u>*resto. 51.700.000</u> |
| *total: 100.000.000 |

Porcentaje de la ejecución: *1997: 6,3% *1998: 20,0% *1999: 22,0% *resto. 51,7%

La clasificación y los importes mencionados in- supra corresponden al primer llamado a licitación para la concesión de la construcción, mantenimiento y explotación de la obra denominada Conexión física Rosario- Victoria. En este llamado el monto del subsidio a otorgar ascendía a los \$.100.000.000, y la licitación fue declarada desierta procediéndose a un segundo llamado.



La Secretaría de Obras Públicas en la Resolución 171/2001 establecía que:

“Apruébase el presupuesto definitivo de la ampliación de las obras de la Conexión Física entre las ciudades de Rosario, Pcia. de Santa Fe, y Victoria, Pcia. de Entre Ríos, consistente en la ejecución de un cuarto carril para el puente principal y sus viaductos de acceso”. El monto de la ampliación mencionada es de U\$S 27.842.508 y está clasificada de la siguiente manera:

| | |
|--------------------|----|
| *Jurisdicción | 55 |
| *Programa | 50 |
| *inciso | 05 |
| *partida principal | 02 |
| *Partida parcial | 06 |

El inciso 05 abarca las transferencias que hacen referencia a los gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios.

La partida principal 02 se denomina transferencias al sector privado para financiar gastos de capital. Esta partida comprende los subsidios para atender erogaciones de capital a favor de entidades sin fines de lucro, societarias y cooperativas. Incluye subvenciones al equipamiento de investigación y ayuda a personas de escasos recursos para la adquisición de bienes en general.

La partida parcial 06 hace referencia a las transferencias realizadas a empresas y comprende los subsidios otorgados a empresas que tengan por destino financiar la adquisición de equipos, construcciones, auxilio para inversiones financieras u otros gastos de capital.

El programa 50 corresponde a “Asistencia Técnica y Control de Políticas de Comunicaciones, Servicios Sociales y Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte de la Nación.

4- PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA OBRA.

A partir de los antecedentes recogidos y las entrevistas realizadas, es posible trabajar en un nivel de anticipación con algunas sugerencias y comentarios que se desprenden directamente de una interpretación sobre la información aquí consignada. Si bien la mismas tienen carácter provisorio, constituyendo el presente escrito sólo un avance de la investigación en curso, hay varias observaciones y regularidades reconocidas que se desprenden del proceso y que constituyen un avance en firme sobre los objetivos planteados.

Facilitar la comunicación terrestre o fluvial entre Rosario y Victoria ha sido la sentida aspiración de muchos sectores de la sociedad local, casi desde la misma existencia de este país como tal. Por estrategia geopolítica, por cuestiones relativas a la eficiencia económica u otras motivaciones se han sucedido en el tiempo concretas manifestaciones demostrativas de este interés. Sin embargo no deja de sorprender que pese a que un estudio de prefactibilidad técnica indicaba en 1988 que el puente Rosario- Victoria no era conveniente, ni factible técnica, económica y socialmente la obra fuese declarada, poco tiempo después, en



noviembre de 1992 de "interés nacional". Los intereses nacionales procurando consolidar las conexiones necesarias para un nuevo esquema de integración regional, parecen ser una nueva justificación que moviliza y respaldan el renovado interés por la obra.

El más elemental principio de racionalidad en el empleo de recursos del Estado indica que indefectiblemente la evaluación social de un proyecto debe exhibir una relación positiva costo- beneficio para que se considere su financiamiento. En el caso del Puente Rosario Victoria el Estado aporta un significativo subsidio, cuyo monto supera los doscientos millones de dólares; la importancia del mismo crea un interrogante a cerca de si se ha cumplido con el principio. Dada la falta de precisiones en la documentación técnica con que se licita la obra y la premura con que fuera definido oportunamente el subsidio del Estado (aumentándose en pocos días de 100 a 210 mill. el tope), hacen dudar sobre la coherencia en la asignación de fondos para la selección y construcción de obras públicas en el país.

Esta idea se refuerza si se reconoce que su puesta en marcha se realizó por fuera del Sistema de Inversión Pública Nacional, creado por Ley N° 24.354/94 con la intención de ordenar y priorizar la realización de las mismas, y desde la cual se imponía la idea que todas las Obras Públicas o Privadas con subsidio - este sería el encuadre legal de la Conexión Rosario- Victoria- cumplieran con el requisito de contar con proyecto y la evaluación previa a su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública. En la documentación analizada en ningún momento se verifican menciones a la citada normativa, por lo que se puede estimar que el ordenamiento al que inducía esta Ley, tratando de garantizar la apropiada realización del gasto, no fue atendido en este caso.

En realidad, la firme decisión política de materializar finalmente esta obra parece haber sido el respaldo necesario y suficiente para salvar las distintas debilidades que acompañaron el controvertido proceso licitatorio y adjudicación final. Tal vez el hecho más cuestionado tenga que ver con la realización de un llamado a Licitación y posterior adjudicación de las obras sin contar con proyecto definitivo. (La licitación se adjudica incluso con un subsidio tope y las ofertas se concretan sin contar con las especificaciones definitivas que harían posible su construcción). Hay una segunda cuestión que deja un manto de dudas sobre el caso: el fuerte subsidio otorgado por el Estado - muy superior al monto comprometido por la empresa- de quien por otra parte se cuestiona si ha realizado en tiempo y forma los aportes comprometidos.

Resta una breve mención a lo que se entiende como una de las fallas más graves de las que adolece el sistema; el incumplimiento de los contratos y las normas establecidas al momento de otorgar una concesión. Es frecuente que el Estado deba salir a garantizar lo que "el riesgo empresario" no hace, a pesar de que en una primera instancia las garantías contractuales resulten claras y equitativas. Es común que el sector público - a sabiendas de sus dificultades para sostener y controlar las condiciones- caiga en la trampa de la "renegociación de los términos" y el balance final se cierre con un incremento de sus obligaciones a la par que los beneficios se trasladan al concesionario.

Finalmente, es de observar las enormes dificultades a vencer cuando se quieren acceder a consultar material sobre la obra, conocer los presupuestos de gastos e inversión, los montos realizados o las condiciones bajo las que se lleva adelante la renegociación de los términos del contrato; por lo general, son poco accesibles y se convierten en una constante difícil de superar. Es también un lugar común, la falta de conocimiento o las deficiencias en la difusión de la información, las experimentan no sólo quienes como en este caso tengan un interés técnico o académico en el proceso, sino también para quienes integrando los distintos estamentos del poder público, pretenden velar por la eficiencia y objetividad con que se realiza el gasto y se dispone el manejo de los recursos destinados a este fin.



Bibliografía utilizada:

- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1997) "Pliego de bases y Condiciones- Conexión Física Rosario- Victoria. Secretaría de Obras Públicas y Transporte. Buenos Aires. Se consultó además la documentación complementaria que integra el Llamado como son: el Texto Jurídico definitivo, Documentación Técnica Básica Preliminar y las Especificaciones de Explotación y Mantenimiento definitivas.
- Grupo de Trabajo – Conexión Física Rosario - Victoria - Provincia de Entre Ríos. Sitio en oficinas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación- H.Irigoyen 250- P. II- Oficina 1136, se encuentra en pleno funcionamiento el Banco de Información y Data Room, hasta una semana previa a la apertura de la Licitación fijada para el 30-05-97.
- Sciara, Angel (1994) "Metodologías de Evaluación y seguimiento de programas y proyectos de combate a la pobreza". Documento de trabajo CIDES D.T. n°2. Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. Buenos Aires, Argentina.
- Sciara, Angel (2000) "IX Curso Interamericano intensivo de capacitación sobre administración financiera y control del sector público nacional". Módulo sobre Sistema de Inversión Pública.. Ministerio de Economía- Secretaría de Hacienda- Centro de Capacitación y Estudios.
- Leyes, Decretos y Resoluciones diversos. Ve Biblioteca INFOLEG. Ministerio de Economía de la Nación: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1996) Manual de Clasificaciones presupuestarias para el sector Publico Nacional. Secretaría de Hacienda. Imprenta del Congreso de la Nación.
- Sciara, Angel y Otros. (2001) "Grandes obras de Infraestructura en la Región de Rosario". VI Jornadas de Investigaciones en la Facultad de Ciencias. Económicas y Estadística- Universidad Nacional de Rosario Nov/2001
- Recortes periodísticos diversos: Diario La Capital, Clarín, Hinterland, La Nación, Pagina 12.