

SESIONES ORDINARIAS

2000

ORDEN DEL DIA N° 1364

COMISIONES DE INTERESES MARITIMOS, FLUVIALES, PESQUEROS Y PORTUARIOS Y DE OBRAS PUBLICAS

Impreso el día 2 de noviembre de 2000

Término del artículo 113: 13 de noviembre de 2000

SUMARIO: **Organo** de control y regulación de las concesiones de dragado y señalización de acuerdo al decreto 863/93. Constitución. **Vago y otros.** (4.689-D.-2000.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios y de Obras Públicas han considerado el proyecto de resolución del señor diputado Vago y otros señores diputados, por el que se solicita al Poder Ejecutivo disponga la constitución del órgano de control y regulación de las concesiones de dragado y señalización en el ámbito nacional de acuerdo al decreto 863/93; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través de los organismos correspondientes, se sirva disponer la constitución del órgano de control y regulación de las concesiones de dragado y señalización de acuerdo al decreto 863/93 incluyendo los siguientes puntos:

– Incorporar, como facultad del órgano de control a constituir, la de ejercer el control y la regulación de las actuales concesiones y de futuras concesiones de obras y servicios de dragado y señalización otorgadas en el ámbito nacional.

– Incluir la representación de las provincias y de los usuarios en la estructura organizativa del órgano mencionado.

– Incluir la celebración obligatoria de audiencia pública como mecanismo de consulta en casos de ampliaciones de obras, extensiones de plazos contractuales y aumentos de tarifa.

– Incluir la facultad de controlar y regular obras y servicios ejecutados en forma directa por la Administración Nacional.

– Incluir la coordinación, a través del organismo competente, con la Comisión Administradora del Río de la Plata en función del control de las concesiones de obras y mantenimiento de dragado y señalización otorgadas en el marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

– Constituir el órgano de control como ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda y de la Secretaría de Transporte.

– Solicitar la intervención de la autoridad ambiental correspondiente con el objetivo de evaluar los resultados obtenidos a partir de las obras y su incidencia en el ambiente social y natural.

– Constituir el directorio del organismo a través de un concurso público de antecedentes.

– Controlar la evolución de las tarifas en las concesiones otorgadas de acuerdo a los contratos vigentes, a estándares de productividad y calidad y al artículo 57 de la ley 23.696.

Sala de las comisiones, 27 de octubre de 2000.

Carlos Maestro. – José A. Recio. – Hugo D. Toledo. – María del Carmen Linares. – Carlos A. Courel. – Ernesto A. Löffler. – Omar E. Becerra. – Benjamín R. Nieto Brizuela. – Ricardo N. Vago. – Zulema B. Daher. – Graciela Camaño. – Fortunato R. Cambareri. – Mario Das Neves. – Roberto R. De Bariazarra. – Marcelo L. Dragan. – Nicolás A. Fernández. – Rafael H. Flores. – Teresa B. Foglia. – Rubén

H. Giustiniani. – Diego R. Gorvein. – Alberto Herrera. – María E. Herzovich. – Beatriz M. Leyba de Martí. – Miguel R. Mukdise. – Jorge R. Pascual. – Ricardo A. Patterson. – Elsa S. Quiroz. – Olijela del Valle Rivas. – Delki Scarpin. – Luis A. Sebriano. – Luis A. Trejo. – Rosa E. Tulio.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios y de Obras Públicas, al considerar el proyecto de resolución del señor diputado Vago y otros señores diputados, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Carlos Maestro.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Presentamos en primer lugar una apretada síntesis del desarrollo de la licitación y posterior concesión de las obras de dragado y balizamiento en los ríos de la Plata y Paraná desde Santa Fe hasta el océano y de las situaciones que entendemos, requieren la prioritaria constitución de un organismo de control y regulación independiente.

Primer período 1993-1995

En este período se define el perfil de la concesión de la “vía troncal” Santa Fe al océano que incluye las obras y sus objetivos, la cuestión tarifaria, su cálculo y actualización, el aporte del Estado y el plazo del contrato.

Se aprueba entonces el pliego de bases y condiciones para la denominada “vía troncal” mediante el decreto 863/93 y se abre la posibilidad para el resto de las vías y accesos.

El artículo 12 del decreto mencionado crea el órgano de control para las obras en proceso de licitación. Esto no se formalizó hasta el presente.

Entre 1993 y 1994 se producen cuatro modificaciones al pliego que pese a no modificar el objeto ni el plazo original determinan cambios sustanciales a las condiciones de la licitación.

Estas modificaciones se ocupan de:

1. El precio único básico máximo que es el punto de referencia para las cotizaciones de la tarifa por parte de los oferentes.

2. Los aportes del Estado definidos originalmente extendiéndolos a la totalidad del contrato, estos aportes pasan entonces de 271 millones a 405 millones en los diez años del contrato original.

Aclaremos que los montos de subsidio fueron definidos explícitamente en el pliego y no fueron solicitados por los oferentes en sus propuestas.

3. Se incorporan aportes adicionales compensatorios del Estado a favor del concesionario para el caso de la pérdida de tráfico como consecuencia del funcionamiento de una vía navegable alternativa (canal Martín García).

Estos aportes regirán hasta el final del contrato (resolución 922/93).

4. La definición de los equipos, bienes e instalaciones del Estado por los cuales el concesionario podría optar por incorporar a las tareas, bajo su custodia.

Cabe aclarar que en el pliego no figuran las especiales condiciones en las cuales el concedente se obliga a entregar las dragas y embarcaciones y tampoco las sanciones específicas que se aplicarían ante un posible incumplimiento por parte del Estado.

Respecto de las condiciones en que se deberían entregar los equipos y embarcaciones, aparecen explicitadas en una circular aclaratoria que no forma parte exactamente del pliego de bases. Esta circular específica que además del certificado de navegación que otorga Prefectura las embarcaciones y otros artefactos cedidos por el Estado debían contar con una clasificación de una sociedad inglesa o estadounidense especializada. Esto aseguraba al concesionario la posibilidad de asegurar los bienes recibidos y agregaba al Estado una obligación con respecto a las condiciones en que debía entregar los bienes.

Respecto de las sanciones previstas para los posibles incumplimientos por parte del concedente, éstas se resumen en el breve artículo 13.5 del pliego que instala la posibilidad que el concesionario accione en caso de incumplimientos por parte del concedente.

No existían sanciones específicas previstas para el caso de los equipos, dragas y embarcaciones que la administración entregaba en forma temporaria para la ejecución de las obras.

Todo esto dio lugar a una acción por parte del concesionario que se concretó a través del acta acuerdo de octubre de 1997 y que significó para el Estado importantes perjuicios.

Segundo período 1995-2000

En 1995 se adjudican las obras y el 1° de mayo se pone en marcha la concesión.

La empresa alcanza los 32 pies en el tramo San Martín-Océano 11 meses antes de los plazos establecidos en el contrato.

En enero de 1996 la concesionaria comienza a cobrar el peaje de acuerdo al contrato.

También en este período se firma, en octubre de 1997, el acta acuerdo antes mencionada, que modifica el contrato.

Los siguientes son los puntos principales de esta renegociación:

1. Amplía 30 kilómetros las obras concesionadas en el canal Punta Indio.
2. Autoriza el dragado experimental a 36 y 28 pies en la vía troncal en distintos puntos de la vía.
3. Extiende el plazo del contrato original 8 años, lo que significa un aporte público adicional de 320 millones.
4. Autoriza el incremento de la tarifa básica de u\$s 0,97 a u\$s 1,222.
5. Indemniza y compensa al concesionario por la no entrega en fecha del equipo pactado.
6. Se compensa adjudicando en forma directa la reconstrucción de la principal draga por un monto de 11 millones de pesos.
7. Se indemniza a través de las evaluaciones de una comisión técnica que aprueba un monto de 30 millones y se amplía el plazo de la concesión en 8 años con el subsidio anual de 40 millones de pesos, lo que significa para el Estado un compromiso de 320 millones de pesos.

El acta acuerdo que modifica el contrato de concesión original es consecuencia directa, como dijimos, del no cumplimiento por parte del Estado de obligaciones de entrega de equipos y embarcaciones "clasificados" por entidades internacionales, lo cual no figuraba en el pliego de bases y condiciones. Tampoco figuraban las sanciones específicas para ese incumplimiento.

En noviembre de 1997, ya en funcionamiento la concesión, se crea la Comisión de Seguimiento a través de una disposición de la subsecretaría correspondiente en ese momento.

Esta comisión no posee funciones de control, las cuales permanecen en la administración central a través del subsecretario de Puertos y Vías Navegables (actual Subsecretaría de Transporte por agua puertos navegables).

Finalmente el decreto 1.106 de 1997 autoriza al ME a ampliar el objeto del contrato al norte de Santa Fe y a 300 kilómetros del río Uruguay. La instrumentación del contenido de este decreto queda aún por ejecutar.

Entonces el carácter prioritario que entendemos presenta la conformación de un organismo de control y regulación independiente que se ve fundado por los siguientes aspectos:

- a) El carácter monopólico de la actividad;
- b) El subsidio público a la explotación;
- c) La compensación económica por el tráfico perdido otorgada al concesionario complementaria del subsidio;
- d) La modificación del contrato de concesión ampliando el plazo y las obras a realizar, lo que obliga al Estado a un pago de 320 millones de pesos durante 8 años;

e) El tiempo transcurrido desde el inicio de las obras en mayo de 1995, aun cuando es conveniente que el organismo de control se conforme antes de la licitación de la actividad;

f) El interés público que presentan las obras y sus resultados expresado en sus impactos directos sobre la navegación e indirectos sobre las actividades económicas de la población residente en el área de influencia;

g) Las funciones otorgadas en los pliegos, en el contrato y en el acta acuerdo al virtual organismo de control para regular en diferentes situaciones.

Aspectos político-institucionales de la concesión

Podemos definir como deficitario el esquema institucional en el cual el proceso de concesión se llevó adelante y que hoy sigue vigente.

El aspecto central de este déficit es:

La ausencia de un organismo de control independiente del concedente y del concesionario con representación formal de los usuarios, de las provincias y con audiencia pública como mecanismo de consulta.

Las provincias ubicadas en las regiones pampeana, chaqueña y mesopotámica con 18 millones de habitantes son "grandes usuarios" en el marco de la totalidad del proyecto de hidrovía hasta Corumbá.

La participación de las provincias en las funciones de regulación y control de la concesión actual se fundamenta, además del texto constitucional, en el impacto indirecto de las obras sobre los habitantes de la cuenca, en sus actividades y en el medio físico que los sostiene.

La ausencia de un control independiente y de una participación de los usuarios en el mismo, deja esta función en la actual Subsecretaría de Transporte por Agua y Puertos de la administración central.

Esta subsecretaría complementa su actividad con el apoyo de la consultora Deloitte & Co, cuyo contrato está actualmente vencido y con la labor de una comisión de seguimiento, creada en noviembre de 1997, dos años y medio después del comienzo de la concesión.

Esta comisión de seguimiento que se creó efectivamente a través de la disposición 72/97 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, se integró con funcionarios que, en su gran mayoría, participaron en la definición del pliego, en el proceso de adjudicación de la concesión y en la elaboración del acta acuerdo de modificación del contrato.

La solidez jurídica de una disposición es totalmente insuficiente para sostener una función de control y regulación de una actividad concesionada como monopolio y subsidiada por el Estado hasta la finalización del contrato.

La Comisión de Seguimiento no tiene hoy funciones de control sino de asesoramiento y actúa

junto con la consultora en apoyo de la subsecretaría, quien define la política de control a seguir.

Así, prácticamente el mismo grupo de personas que diseñó y adjudicó la concesión termina entonces participando en el control, lo cual está enfrentado con las mínimas recomendaciones en la materia: el que otorga no controla.

Esta ineficiencia institucional atenta contra la eficiencia económica de la concesión.

Más aún, ante la posible ampliación del carácter monopólico de la prestación con las obras al norte de Santa Fe y en el río Uruguay, establecidas por el decreto 1.106/97, los aportes adicionales y compensatorios del Estado por el tráfico en el Martín García, la unificación de las tarifas con este canal, la ampliación del plazo de la concesión y la modificación del contrato original a través del acta acuerdo de 1997.

Digamos que la situación original de monopolio en la que se otorgaron las obras y servicios se robusteció por un lado, permaneciendo deficitaria la situación de control y regulación por el otro.

A su vez, la falta de participación institucionalizada de los usuarios no facilita la introducción de mecanismos de consulta acerca del tarifario de los servicios, de la calidad de los mismos y de la necesidad de nuevas obras. Finalmente señor presidente, la resolución 4.349/98 de la Defensoría del Pueblo de la Nación “insta a la concreción de un órgano de control” en la concesión de dragado que nos ocupa.

Esta resolución de la Defensoría del Pueblo expresa, en sus consideraciones previas, la preocupación de esa institución por las características del impacto ambiental generado a partir de las obras, especialmente por las futuras obras al norte de Santa Fe. Al mismo tiempo evidencia la vinculación entre una consideración más profunda de la cuestión ambiental y la existencia de un organismo de control y regulación.

Entonces, por lo expuesto hasta aquí, solicitamos el tratamiento y la aprobación de este proyecto.

*Ricardo N. Vago. – Enrique G. Cardesa.
– Liliana Lissi. – Carlos Maestro. –
Alejandro M. Nieva. – María G. Ocaña.
– José A. Recio. – Rodolfo Rodil.*

ANTECEDENTE

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Solicitar al Poder Ejecutivo instrumente la constitución del órgano de control y regulación de las concesiones de dragado y señalización de acuerdo al decreto nacional 863/93, incluyendo los siguientes puntos:

1° – Incorporar como facultad del órgano de control a constituir, la de ejercer el control y la regulación de las actuales concesiones y de futuras concesiones de obras y servicios de dragado y señalización otorgados en el ámbito nacional.

2° – Incluir la representación de las provincias y de los usuarios en la estructura organizativa del órgano mencionado.

3° – Incluir la celebración obligatoria de audiencia pública como mecanismo de consulta en casos de ampliaciones de obras, extensiones de plazos contractuales y aumentos de tarifa.

4° – Incluir la facultad de controlar y regular obras y servicios ejecutados en forma directa por la administración nacional.

5° – Incluir la coordinación, a través del organismo competente, con la Comisión Administradora del Río de la Plata en función del control de las concesiones de obras y mantenimiento de dragado y señalización otorgados en el marco del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

6° – Constituir el órgano de control como ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda y de la Secretaría de Transporte.

7° – Solicitar la intervención de la autoridad ambiental correspondiente con el objetivo de evaluar los resultados obtenidos a partir de las obras y su incidencia en el ambiente social y natural.

8° – Constituir el directorio del organismo a través de un concurso público de antecedentes.

9° – Controlar la evolución de las tarifas en las concesiones otorgadas de acuerdo a los contratos vigentes, a estándares de productividad y calidad y al artículo 57 de la ley 23.696.

*Ricardo N. Vago. – Enrique G. Cardesa.
– Liliana Lissi. – Carlos Maestro. –
Alejandro M. Nieva. – María G. Ocaña.
– José A. Recio. – Rodolfo Rodil.*