

SESIONES DE PRORROGA
2003
ORDEN DEL DIA N° 10

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION**

Impreso el día 18 de diciembre de 2003

Término del artículo 113: 30 de diciembre de 2003

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano y otras cuestiones conexas. (239-S.-2003.)

Buenos Aires, 19 de noviembre de 2003.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano; así como en forma específica para poner en funcionamiento el correspondiente órgano de control.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GOJA.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Por estas actuaciones, la Auditoría General de la Nación (AGN) informa que realizó una auditoría en

el ámbito de la ex Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con el objeto de verificar los controles practicados por el órgano de control relacionados con la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano, a fin de determinar si la tarifa aplicada en concepto de peaje al tráfico pasante, se corresponde con las condiciones autorizadas por el pliego de bases y condiciones y el contrato de concesión.

La AGN manifiesta que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, quien remitió información, la que a criterio de la Auditoría actuante no modificó el informe.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 31/3/99 y el 31/8/99.

La AGN manifiesta que el trabajo fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156, enumerando los procedimientos practicados.

En el apartado "Aclaraciones previas" la Auditoría General de la Nación, manifiesta que existen:

I. Antecedentes

El decreto 863/93 en su artículo 12 resuelve la creación del órgano de control de la concesión de la Hidrovía S. A.; hasta tanto se constituya éste, la función estará a cargo de la Secretaría de Transporte, asistida por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Debido a la no constitución del organismo se adoptaron las siguientes medidas:

a) La creación de la comisión de seguimiento para el control de la concesión, instrumentada por la resolución 1/95;

b) La celebración de un contrato entre el MEyOySP y la UTE Deloitte y Asociados.

II. Consideraciones generales

El informe dice que la ruta troncal concesionada se dividió en dos secciones, a saber:

–Sección I: comprende el tramo Océano (Pontón de Recalada) - Puerto San Martín.

–Sección II: desde Puerto San Martín hasta km 584 del río Paraná, tramo exterior de acceso al Puerto de Santa Fe.

Los costos de la vía navegable se relacionan con el dragado y balizamiento de la misma, con lo cual la tarifa de peaje es función de los mismos.

La tarifa de balizamiento se origina en el costo de los trabajos de balizamiento de la vía navegable, y se fundamenta en que el aprovechamiento de esas obras es mayor cuanto mayor es el porte de la embarcación, dado que por sus dimensiones necesita una mejor señalización. Es por ello que esta tarifa se ha fijado en forma proporcional al tamaño del buque.

La tarifa de dragado no tiene una relación directa con el tonelaje de registro neto (TRN) de cada buque, sino a través de un “factor de corrección por calado”.

Por lo tanto, para la determinación de la tarifa de peaje se utilizan los cuadros correspondientes a las tarifas de señalización lumínica y de dragado correspondientes a cada etapa de la concesión y el factor de corrección por calado se calcula para cada buque.

III. Controles efectuados por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables

El órgano de control realiza habitualmente el control de peaje, para lo cual confecciona muestreos estadísticos con un nivel de confianza del 95 %. Sobre la muestra seleccionada verifican la coincidencia de la información suministrada con los distintos Contrase (Control de Tráfico y Seguridad) y la planilla de movimientos de buques utilizada como base para la facturación del peaje. Adicionalmente, se controla en aquellos casos en donde existen diferencias, la información suministrada por el Contrase con los registros de buques.

A solicitud del concesionario con el objeto de solicitar redeterminación tarifaria, se realizan informes técnicos que luego son presentados por la comisión de seguimiento al MEyOySP.

El contrato de concesión con la firma Hidrovía S.A. Estableció una tarifa básica de 0.97 u\$/TRN como oferta ganadora.

El concesionario sostiene que dicha tarifa puede modificarse de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1.9 del pliego de bases y condiciones: “Toda modificación deberá estar debidamente justificada en análisis e informes técnicos, económicos, financieros y legales previos y en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias que hayan dado lugar a la misma”.

Sin embargo, el mismo artículo expresa que “la concesión está basada en el principio de riesgo empresario, por lo tanto no podrán ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y/o servicios comprometidos en la concesión que fueren ajenas a decisiones expresas del Poder Ejecutivo nacional”. “Como condición necesaria para su consideración, toda propuesta para su modificación por parte del concesionario, como así también toda respuesta a las solicitudes de información en la materia que pudiese requerir el concedente, deberá ser acompañada de la correspondiente certificación de los auditores técnicos y contables.”

Según el informe de la Subcomisión Contable del 22 de mayo de 1997 denominado Redeterminación de Tarifa, el incremento en los costos del concesionario resultó del 9,51 % y en consecuencia se debía reconocer un incremento tarifario que elevara el peaje a 1,222 u\$ por TRN.

Esta tarifa resultó aprobada por el acta acuerdo firmada entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el concesionario con fecha 3 de octubre de 1997.

Durante 1998 el MEyOySP, por resolución 1.708/98 disminuyó la tarifa a 1,136 u\$/TNR, con vigencia a partir del 1º/1/99, debido a que se produjo una disminución en los costos en 1998. La resultante luego de aplicar los nuevos índices en la estructura fue una disminución del 9,51 % al 6,17 %, razón por la cual la tarifa disminuye de u\$ 1,222 por tonelaje de registro neto a u\$ 1,136 por tonelaje de registro neto.

La auditoría realizada arrojó como resultado las observaciones:

1. El órgano de control no fue constituido tal como lo estableció el decreto 863/93 en su artículo 12.

2. El pliego de bases y condiciones establece en el artículo 1.9: “La concesión está basada en el principio del riesgo empresario, por lo tanto no podrán ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y/o servicios comprometidos en la concesión que fueren ajenas a decisiones expresas del Poder Ejecutivo nacional”.

Por lo establecido en el artículo 1.9 del pliego de bases y condiciones, la AGN señala que las variaciones de los precios en la estructura de costos de la concesionaria, no habilitarían a una redeterminación tarifaria; sólo podría ser llevada a cabo a través de una modificación unilateral de los términos del contrato por el Poder Ejecutivo nacional.

3. Además, la AGN manifiesta que sin perjuicio de lo expresado en el informe de la Subcomisión Contable mencionado en el punto 3.3, el pliego de bases y condiciones no establece un procedimiento de cálculo matemático o de proyección teórica para determinar los ajustes tarifarios aunque sí especifica que “toda modificación deberá estar debidamente justificada en análisis e informes técnicos,

económicos, financieros y legales previos y en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias que hayan dado lugar a la misma". Por lo expuesto en el pliego de bases y condiciones, se entiende que no debe tomarse sólo una proyección teórica, sino que deben probarse los hechos ocurridos, ya que "La ley de la licitación o ley del contrato está integrada por el pliego, donde se especifican el objeto de la contratación y los derechos y obligaciones del licitante" (Fallo C.S.J.N. Dulcamara S.A. con Entel, marzo 29, 1990).

Tanto la concesionaria como la comisión de seguimiento sostiene el criterio de que el mantenimiento de la ecuación económico-financiera se logra conservando constante la tasa interna de retorno (TIR) proyectada en su oferta original, aduciendo que todos los supuestos adoptados en la formulación del Plan Económico Financiero (PEF), al final del período concesionado obtendrán una tasa interna de retorno (TIR) que asciende al 19,38 %.

Aceptando la validez de esa premisa, es decir el mantenimiento de la TIR constante a efectos de garantizar la igualdad de la ecuación económico-financiera del contrato de concesión, para definir cualquier readecuación tarifaria, se considera necesario incluir en recálculo de la misma las variaciones en los gastos e inversiones y también de los ingresos reales respecto de las proyecciones efectuadas en la formulación del plan económico financiero original.

Esto es así porque en todo proyecto de inversión, cuando debe ser evaluado en oportunidad de su ejecución real, para el cálculo de la TIR, deben tomarse los ingresos y egresos reales, los que efectivamente surgen de su aplicación en el campo de la realidad, y en tal sentido la proyección que eventualmente el concesionario hubiere incluido en su oferta, sirve como indicativo, es decir, siempre y cuando la realidad no arroje guarismos distintos.

La Comisión de Seguimiento, al no tomar en cuenta dichas variables no refleja la incidencia de esos desvíos en la TIR durante los períodos analizados. En tal sentido, la AGN entiende que para autorizar un recálculo tarifario deben adecuarse los datos de la nueva proyección a los valores reales ya verificados.

En tal sentido, cabe destacar la variación sufrida en el tráfico pasante (medido en tonelaje neto de registro) que surge del tercer informe anual elaborado por el consorcio consultor y presentado a la Comisión de Seguimiento; que para los ejercicios 1996 y 1997 refleja un incremento del 16,60 % y 34,52 % respectivamente. Ignorar las variaciones en el tráfico ya producidas implicaría aceptar un presupuesto fundado en estimaciones a priori que convalidan conclusiones que potencian los desvíos producidos hasta la fecha.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión (en mayoría)

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 54/02, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución relativa a un informe acerca de los controles practicados en la concesión de la Hidrovía Santa Fe- Océano y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano; así como, en forma específica para poner en funcionamiento el correspondiente órgano de control.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 7 de octubre de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Dictamen de comisión (en minoría)

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 54/02, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución relativa a un informe acerca de los controles practicados en la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Reclamar a la Auditoría General de la Nación la grave demora de más de tres años transcurrida entre la fecha de la finalización del trabajo de campo, 31 de agosto de 1999, y su propia resolución aprobatoria, 22 de octubre de 2002. Si bien la ley 24.156 eliminó el control preventivo, el control posterior debe ser ágil y dinámico para que tenga eficacia. Un control que demora años en concretarse deja de ser control y se transforma en burocracia cara e inútil, agravando la falta de transparencia en el uso de los dineros públicos, que fue una de las más claras demandas en la inédita crisis que vivió el país en los últimos años. Esa falta de control se potencia cuando se trata de un servicio público concesionado, en relación al cual los incumplimientos contractuales afectan severamente a los usuarios ocasionando, además, severos daños al patrimonio del Estado nacional.

2. Solicitar al Poder Ejecutivo nacional la urgente constitución del órgano de contralor previsto por el decreto 863/93.

3. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano; y, en especial, a lo observado por el órgano de control externo cuando señala que el pliego de concesión establece que la misma está basada en el principio del "riesgo empresario" y que las variaciones de precios en la estructura de costos de la concesionaria no habilitarían a una redeterminación tarifaria.

4. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 7 de octubre de 2003.

José A. Vitar.

3

Ver expediente 239-S.-2003.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.