

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 1996

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA  
DE CUENTAS

Impreso el día 14 de abril de 2011

Término del artículo 113: 27 de abril de 2011

**SUMARIO:** Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN), con motivo de su examen con el objeto de verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, período julio 2002-diciembre 2005. (23-S.-2011.)

Buenos Aires, 30 de marzo de 2011.

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

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento 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 las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen con el objeto de verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, siendo el período auditado: julio de 2002-diciembre de 2005, llevado a cabo en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN).

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

*Juan Estrada.*

## FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN), con el objeto de verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, siendo el período auditado: julio de 2002-diciembre de 2005.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 1º/10/05 y 21/7/06.

La AGN señala que el organismo no ha dado respuesta en tiempo a las solicitudes de información cursadas en el transcurso de la auditoría.

La AGN formula los siguientes comentarios y observaciones:

a) Las modificaciones tarifarias habidas en el período bajo análisis no fueron sustentadas en evaluaciones que aseguren el equilibrio y neutralidad de la ecuación económico-financiera de la concesión conforme lo exigen los principios y normas del marco regulatorio.

El contrato de concesión se rige por la ley 17.520 con la modificación introducida por el artículo 57 de la ley 23.696, y por lo tanto es de aplicación el principio de riesgo empresario en el que el concedente no garantiza rentabilidad alguna sino que asegura el derecho a obtener una utilidad razonable (apropiada para dar continuidad al negocio), fijando además un tope a las utilidades al facultar al concedente a precisar las obligaciones de reinversión, en caso de que el concesionario obtenga ingresos superiores a los previstos.

A su vez, el plexo normativo (artículo 1.9 del pliego y artículo 11 del contrato) condiciona y restringe las modificaciones tarifarias estableciendo requisitos a cumplir (debidamente justificados en informes técnicos, económicos, financieros y legales previos y en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias y

fundada en un examen detallado de la estructura de costos y de todos los demás elementos que conforman el servicio concesionado).

Consigna la AGN que solicitó a la SSPyVN “la documentación o informes que respalden los análisis de la ecuación económico-financiera, neutralidad y rentabilidad”. La nota fue respondida a través de la comisión de seguimiento señalando: “Desde la reducción de tareas que lleva a cabo la consultora de apoyo (acta acuerdo del 17/11/00) y sumando a ello la falta de suficiente personal idóneo por la no constitución del órgano de control, no se realiza este tipo de análisis en forma habitual, a excepción del informe mencionado en el punto 2) precedente” (en alusión a informes de mayo y junio de 2005 preparados por la consultora de apoyo a pedido de la UNIREN).

En este mismo orden, los informes SIGEN 2002, 2004 y 2005 observan que “no se obtuvieron informes económico-financieros que analizaran los valores de rentabilidad y tasa interna de retorno”, ni surge “la existencia de análisis efectuados por la autoridad de control, expresados a través de conclusiones, ni se expresa juicio alguno con relación a la ecuación económico-financiera, tal como exige la ley 17.520...”.

La AGN indica tener presente que el notorio aumento del tráfico usuario de la vía navegable (28 % respecto al estimado en la oferta) implica una alteración de la ecuación económico-financiera que amerita por sí sola un seguimiento y revisión de la concesión ya que, una vez alcanzado un determinado nivel de profundización, la rentabilidad es muy sensible a la variación de tráfico y volúmenes transportados.

b) De los análisis del plan económico-financiero de la concesión surge un exceso de rentabilidad en términos de la tasa interna de retorno contractual, lo que por ende resulta modificadorio de las condiciones contractuales originalmente pactadas.

Resalta la AGN que ya señaló en informes anteriores que las tarifas autorizadas derivaron en tasas de retorno (TIR) superiores a la que el concesionario esperaba obtener cuando realizó la oferta (19,38 %) por cuanto se actualizaba el Plan Económico Financiero (PEF) por variación de costos, manteniendo fijo el tráfico por la vía navegable presentado en la oferta; recomendando que se actualice el PEF con la variación del tránsito. Es decir, previo a las modificaciones que se analizan en el presente, la concesión venía registrando una rentabilidad superior a la contenida en la oferta.

Para analizar el impacto de las modificaciones tarifarias del período bajo examen, en la rentabilidad de la concesión se tomó como base el modelo regulatorio proporcionado por la UNIREN. El modelo considera como período de ejecución el inicio de la concesión hasta fin de 2004 y realiza proyecciones desde 2005 hasta el fin de la concesión, en mayo de 2013. El tráfico estimado a partir de 2005 es de 40,1 millones de toneladas de registro neto (TRN) (valor próximo al promedio de los años 2003 y 2004).

Con este esquema metodológico la UNIREN concluye que “...el PEF, indicador propio de regulación económica de la concesión, registra para la totalidad del período contractual una rentabilidad medida a través de la TIR que alcanza el 26,55 %, cuando la TIR contractual establecida es de 19,38 %. Sobre esta base, [...] a partir de febrero de 2005, la tarifa que equilibraría nuevamente la rentabilidad contractual, resulta de u\$s 1,136”.

Dado que el modelo permite analizar la ejecución hasta 2004, realizar cortes e incorporar la ejecución de 2005 (con los volúmenes reales y tarifas vigentes) y proyectar distintos escenarios de tarifas y tráficos, fue posible realizar simulaciones vinculadas con las condiciones de neutralidad y equilibrio que exige el marco normativo de la concesión.

Así, en un primer análisis, se reprodujo la situación de la concesión al decidir la pertinencia de cada modificación tarifaria.

Se observa que al final de 2002 (cuando se decidió el aumento de tarifas del 45 %) la TIR de la concesión registraba un valor superior al esperado en la oferta y un valor actual neto (VAN) descontado a la tasa del 19,38 % positivo, de \$ 1.559.442.

Luego, cuando se decidió la prórroga de la tarifa, ya se había ejecutado el período 2003 registrándose una TIR superior (22,08 %) y un VAN descontado a la tasa del 19,38 % de \$ 5.172.395. Con este mismo esquema, la TIR y el VAN siguen aumentando en 2004.

Señala la AGN que de lo expuesto puede inferirse que en términos de mantener la neutralidad y equilibrio de la ecuación económico-financiera de la concesión, tales aumentos eran innecesarios.

En segundo lugar se analizó la TIR de la concesión que surge de la actualización del tráfico en 2005.

En este caso, si se considera el tráfico real de 2005 de 46 millones de toneladas de registro neto (TRN) equivalente (en lugar de los 40,1 estimados por UNIREN) y se supone que dicho tráfico se mantiene hasta el fin de la concesión, con ingresos calculados a la tarifa de \$/u\$s 1,136 se alcanza una TIR de 22,97 %. A la tarifa de \$/u\$s 1,65, la TIR asciende a 28,53 %.

#### *Punto de equilibrio calculado en función del valor presente neto*

Se ha calculado el *break even point* financiero de la concesión (es aquella cantidad de unidades que una empresa tiene que vender para que el valor presente neto sea igual a cero; constituye una excelente alternativa que permite tener en cuenta el costo de capital de un modo coherente con el enfoque de valuación por flujos de fondos descontados) estimando el flujo de fondos anual necesario para hacer  $VPN=0$  a la tasa del 19,38 %; se calculan los ingresos necesarios para generar este flujo de fondos anual y finalmente el tráfico expresados en cantidad de TRN equivalentes que tienen que transitar por la hidrovía para lograr ese nivel de ingresos por peaje.

En síntesis, informa la AGN, de la simulación realizada surge que los tráficos (reales) del año 2005 de 46.011 miles de TRN exceden en el 55,4% a los de equilibrio económico-financiero; considerando una tarifa de peaje de \$/u\$s 1,136/TRN representa un valor de u\$s 18,6 millones anuales. A la tarifa \$/U\$S 1,65 el excedente es de u\$s 27 millones anuales. Todos estos son valores de ingresos por encima de los de equilibrio y neutralidad establecidos en el marco contractual de la concesión.

c) No consta que la autoridad de aplicación hubiera medido el impacto de la dolarización de las tarifas para el transporte internacional en la ecuación económico-financiera de la concesión a fin de mantener su neutralidad.

La dolarización de la tarifa internacional de peaje, autorizada a través del decreto 576/02, tuvo fundamento en su conexidad y complementariedad con el transporte internacional, en la aplicación del Tratado del Río de la Plata y en que “no tiene impacto en la economía en crisis”.

Más allá de la razonabilidad de que la tarifa de peaje internacional por el uso de la hidrovía se exprese en dólares, es de resaltar que, ante la derogación del régimen de convertibilidad, lo dispuesto alteró el equilibrio económico-financiero de la concesión si se tienen en cuenta el impacto de la devaluación en los ingresos y el efecto causado en los costos del servicio concesionado. Téngase presente que según surge del esquema de actualización de los ítems que componen la ecuación económico-financiera de la concesión (acta acuerdo de 1997), alrededor del 40% de los costos está incidido por la moneda extranjera en tanto que el 97% de los ingresos proviene del tráfico internacional.

Por lo tanto, el mantenimiento de la tarifa en dólares requería, conforme el marco normativo que rige la concesión, una evaluación del impacto en la ecuación económico-financiera de la concesión y determinar sobre la aplicación de los términos del artículo 3° de la ley 17.520 (obligaciones de reinversión del concesionario en el caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos) a fin de mantener su neutralidad. Además, la dolarización de la tarifa de peaje de la hidrovía impacta en las actividades exportadoras e importadoras e incide en la competitividad del país.

d) El aumento tarifario autorizado por decreto 2.687/02 en compensación al aporte del Estado se sustentó en cálculos que no reflejaban las circunstancias de una economía pesificada, por lo que al momento de la decisión la compensación resultó excesiva.

Vinculado con la renegociación habilitada por el decreto 576/02, la DGAJ del ME emite el dictamen 6.387 (26/8/02) señalando que “...el contrato con Hidrovía se encuentra excluido de los mecanismos establecidos por el decreto 293/02 y que la renegociación encarada por esa secretaría (en referencia a la Secretaría de Transporte) se encuentra

dentro de las competencias que el decreto 475/02 le confiere...”.

El acta acuerdo que se aprueba por el decreto 2.687/02 está enmarcada en la negociación habilitada por el decreto 576/02. En la misma se otorgó un aumento de la tarifa (45%, en u\$s y \$) en compensación a los aportes del Estado con fundamento en un informe elaborado por la Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo.

Dicho informe ilustra sobre los criterios seguidos para determinar el aumento tarifario e incluir las demás cláusulas de la norma sub examine. Se argumenta que conforme el informe producido en conjunto por la Comisión de Seguimiento y la subsecretaría en diciembre de 2001 (estando vigente la Ley de Convertibilidad), la eliminación del 100% de los aportes financieros del Estado nacional –situación que se dio con la sanción de la ley de presupuesto del año 2002–, se compensaría con una tarifa de u\$s 2,296. La tarifa resultante excedía el límite legal –beneficio al usuario– por lo que el informe juzgó imposible la eliminación plena del aporte estatal, recomendando no llevarla más allá de u\$s 1,70.

Es la nota SECAD 474 (21/12/01) de la Comisión de seguimiento que ilustra sobre los montos que el Estado debe pagar por distintos conceptos (subsidios por pliego, prolongación canal Punta Indio, mantenimiento zona de cruce y compensación por canal Martín García) calculados en \$ 42,3 millones/año y el aumento tarifario requerido para compensarlo (102,12%) calculado sobre los ingresos de 2000, registro que por otra parte resultaba el más bajo del período 1998-2002 (cuando se toma la decisión).

Consiguientemente, el soporte de análisis –realizado en diciembre de 2001– no resultaba apto para tomar la decisión, ello por cuanto: (i) resultaba inapropiada la base para determinar la compensación, esto es, el tráfico del año 2000 de 36,8 millones de TRN cuando a la fecha de decidir el aumento ya se contaba con los datos de tráfico del año 2001, 40 millones de TRN, y al menos, con un estimado del año 2002 que lo ubicaba en un registro similar; (ii) el cálculo no tomó en cuenta el impacto de la dolarización de la tarifa de peaje internacional de la vía navegable en una economía pesificada.

Es así que al dólar promedio de 2002 (3,30 \$/u\$s) y teniendo en cuenta el tráfico de los años 2001 y 2002 (40 millones de TRN) el aumento equivale a una compensación por valor de unos \$ 65 millones. Téngase presente que el monto a compensar –necesario para hacer viable la concesión, según los argumentos decisorios– era de \$ 42 millones.

e) No se han obtenido evidencias de algún informe o estudio referenciado realizado por el organismo de control sobre el resultado definitivo que arrojó el aumento tarifario en concepto de pago a cuenta de las obligaciones a cargo del Estado nacional (conforme lo establecido en la cláusula 3ª del acta acuerdo aprobada

por decreto 2.687/02), a pesar de que los cálculos previos indican que se habría compensado en exceso.

Conforme la cláusula 3ª del acta que se comenta la diferencia entre el aumento de tarifa aprobado de u\$s 1,65 (o \$ 1,65 para el tráfico nacional) y el vigente hasta ese momento de u\$s 1,136 (o \$ 1,136) sería computado “como pago a cuenta de las obligaciones a cargo del Estado nacional y sujeta al resultado definitivo que arroje al 10 de diciembre de 2003”, luego prorrogado hasta 2005. De los antecedentes tenidos a la vista no consta que la autoridad con competencia haya realizado algún estudio, mención o que obre alguna información sobre el resultado que arrojó dicho pago a cuenta. Esto es extensivo a los años 2003, 2004 y 2005. Téngase presente que dicho aumento tenía carácter transitorio sujeto a resultados.

Señala la AGN que la Unidad de Auditoría Interna (UAI) realizó sus cálculos con similares conclusiones señalando que el concesionario habría obtenido compensaciones que superan el subsidio acordado recomendando “...efectuar una estimación precisa de la deuda con el concesionario y proceder a su registro contable [...] efectuar una determinación precisa de los ingresos del concesionario derivados del aumento tarifario dispuesto, a fin de precisar la diferencia existente entre el subsidio pactado y la compensación otorgada”.

Las observaciones fueron reiteradas en informe UAI del 15/09/05 en el que señala que “transcurridos más de dos años y medio desde la vigencia del acta acuerdo de fecha 27/12/02, aún no se ha logrado ningún avance en la determinación de la incidencia del aumento de tarifas dispuesto por la misma y su cómputo como pago a cuenta de las obligaciones a cargo del Estado nacional. Urge definir este aspecto, dado que todos los elementos analizados parecen indicar que dicha incidencia supera con amplitud las obligaciones que para con el concesionario ha asumido el concedente y el acta acuerdo mencionada nada refiere acerca de esta posibilidad y su aplicación o afectación en caso de que tal hecho ocurriese”.

f) El acta acuerdo que autoriza el aumento tarifario en compensación del subsidio no establece la forma en que se determinará el importe cubierto por ese mecanismo.

Es de resaltar que el acta no establece si el monto incremental surgirá de aplicar el diferencial de tarifa otorgado al tráfico anual, ni si se tendrá en cuenta el efecto financiero resultante (la tarifa se cobra diariamente y el subsidio que se compensa se cobra a trimestre o año vencido). Tampoco establece la forma en que se hará la compensación en caso de que el tráfico aumente, ni sobre el tipo de moneda en que se deberían liquidar las sumas que la integrarían ya que originalmente habían sido previstas en dólares.

g) No hubo un pronunciamiento de la SSPyVN sobre los alcances y requisitos que debían ser satisfechos con carácter previo a la autorización de iniciar la profundización de la vía navegable.

El decreto 1.306/03 estableció los requisitos que debían ser satisfechos con carácter previo al inicio de la ejecución de las tareas de profundización y fijó un plazo para que la SSPyVN se expida sobre la viabilidad técnico-económica (incluye los aspectos ambientales) de modificar la dimensión de la vía navegable. El plazo expiró el 30 abril de 2004.

Según antecedentes relevados, en junio de 2004, ya expirado el plazo para expedirse, la comisión elevó a consideración de la SSPyVN los términos de referencia para “concretar la denominada auditoría técnica y jurídico legal de los estudios de factibilidad para el aumento de los calados navegables en la ruta Santa Fe-Océano y para la modificación de la traza en el Canal Punta Indio realizados por el concesionario” con la consultora Deloitte.

A su vez, para esa misma fecha el coordinador de la comisión de seguimiento señaló –a raíz de un informe de JGM al Honorable Congreso de la Nación– que la tarea encomendada en el decreto a la SSPyVN se encontraba en pleno análisis por la comisión, no encontrándose a esa fecha la definición del alcance de la profundización. Es de señalar que se han visualizado pagos efectuados a la consultora de apoyo por esos conceptos (facturas 515 del 16/11/04 de \$ 88.368; 517 del 13/12/04 de \$ 88.368 y 519 del 19-1-05 de \$ 88.369) pero no consta que el estudio que habría producido dicha consultora para analizar la factibilidad de profundización, previo a acordar el inicio de las obras, hubiera sido aprobado por acto administrativo alguno.

En febrero de 2005 el MPFIPyS acordó con el concesionario dar inicio a las obras.

Conforme el cronograma que por dicha acta se aprobó (cláusula 1ª) las obras tenían inicio en ese mismo mes. El acta señala que es viable el inicio de los trabajos “de conformidad a lo informado por las áreas técnicas competentes respecto a la propuesta formulada por la concesionaria”; sin embargo, no se tiene constancia de que a esa fecha hubiera habido una aprobación expresa de la SSPyVN sobre los alcances de las obras de profundización y los requisitos que debían ser satisfechos previo al inicio de su ejecución, conforme lo establece el decreto 1.306/03.

Señala la AGN que requirió a la SSPyVN los informes y que indique sobre cambios determinantes en las tareas, condiciones de dragado, balizamiento, mantenimiento, ampliación, modernización de la vía navegable (nota AGN 164/05 CSERYp).

En su respuesta la comisión de seguimiento expresa: “...fue informado verbalmente en la reunión llevada a cabo el 28/02/06”, siendo que de dicha reunión surge que no se tenía conocimiento ni documentación sobre la aprobación o acto administrativo de marras. Es de señalar que el tema de la profundización está íntimamente relacionado con el incremento del tráfico, el ingreso de buques de mayor calado y el transporte de mayor cantidad de toneladas; por ende, repercute

en los ingresos de la concesión. Así, un informe nota SSPyVN 1003 –obrante en el expediente de renegociación– (de fecha 1° de diciembre de 2003) que dirigiera el entonces Subsecretario de Puertos y Vías Navegables al señor representante alterno de la UNIREN del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, vinculada con la situación económica resultante de una decisión favorable de sobredragar la vía navegable, señala por un lado que el calado de 34 pies “está actualmente garantizado en la vía, ya que por una parte, el sistema que impone el pliego no es por metro cúbico dragado sino por profundidad garantizada. Al concesionario le resulta más conveniente dragar un poco más de lo necesario y así la vía se le mantiene por más tiempo hasta el próximo repaso por la draga. Esto lo comprobamos diariamente en la subsecretaría, a través de los informes sobre el trabajo de las dragas empleadas”.

Agrega, por otro lado, que a la tarifa de \$ o u\$s 1,136 por TRN, la facturación de la empresa concesionaria se incrementaría en un porcentaje de 10,92 %, lo cual arroja una suma aproximada a los u\$s 3.674.768,17, mientras que el flete por tonelada para un buque tipo Panamax disminuiría sólo 3 %; en tanto, con el aumento dispuesto (\$ o u\$s 1,65), la facturación se elevaría en un monto de u\$s 5.337.471,33, y “...ello sin realizar mayores trabajos a los que realiza, o al menos sin equiparar los mayores ingresos en proporción al esfuerzo de trabajo a realizar. [...] Es decir que dándole al concesionario la posibilidad de facturar 34 pies de calado, le permitiría al mismo incrementar sensiblemente sus ingresos, con sólo mínimos incrementos de costos”.

Resumiendo, la profundización de la hidrovía significa aumentar el servicio y el volumen del negocio en términos de ingresos para el concesionario; por lo tanto debe evaluarse su total impacto en la ecuación económico-financiera de la concesión (y no sólo como un costo en el cual se incurre para lograr ese nivel de servicio).

*h)* Se observan demoras por parte del órgano de control en proporcionar la información a la UNIREN no obstante haber sostenido que corresponde a esta última realizar los análisis económicos de la concesión.

La concesión de la vía fluvial por peaje ha estado taxativamente incluida entre los contratos a renegociar en el marco de la ley 25.561 conforme lo señalan las sucesivas normas (citadas en acápite 3.5) dictadas contemporáneamente con el decreto 576/02 y el acta acuerdo aprobada por decreto 2.687/02 (aumento transitorio de la tarifa de peaje en u\$s y \$), que sostenían que el contrato con la empresa Hidrovía S.A. “se encuentra excluido de los mecanismos establecidos por el decreto 293/02”.

Es claro que el marco contractual incluía fórmulas de determinación de los precios por actualización del PEF con índices extranjeros (y locales), compromisos y aportes del Estado nacional en u\$s, presupuestos que ameritaban la revisión a la luz de la emergencia

económica y la reforma del régimen cambiario y su eventual adecuación basada en el criterio del sacrificio compartido que enmarca el procedimiento de renegociación de la ley 25.561.

En cualquiera de las circunstancias correspondía a la autoridad de aplicación (SSPyVN) analizar el impacto de las modificaciones tarifarias en la ecuación económico-financiera de la concesión, así como también realizar el cálculo del aumento en compensación al subsidio estatal autorizado por el decreto 2.687/02. Téngase presente que según lo prescripto por la resolución ME 308/02, artículo 2°: “Las autoridades de aplicación de los contratos de concesión o licencia de servicios públicos sujetos al proceso de renegociación, como los respectivos órganos de control, continúan ejerciendo sus atribuciones y facultades, conforme lo establecido en las normas que definen su competencia y los marcos regulatorios correspondientes, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 25561, los decretos 293/02, 370/02 y 1090/02 y sus normas complementarias y reglamentarias”.

No obstante, la comisión ha sostenido que en tanto dicha medida es transitoria –para subsanar la falta de inclusión en el presupuesto de las partidas correspondientes– y hasta tanto concluya la renegociación, el cierre de cuentas previsto en el acta acuerdo es uno de los aspectos que sería tratado en el ámbito de la UNIREN, así como también el análisis económico-financiero del concesionario, resaltando que el área contable de la comisión no ha realizado control alguno al respecto.

Con relación al impacto de la ejecución de la obra de profundización en la ecuación económico-financiera de la concesión el artículo 3° del decreto 1.306/03 (29/12/03) estableció que debía ser determinado en el ámbito de la UNIREN.

La información del presupuesto final de las obras de profundización fue reclamada por la UNIREN (nota UNIREN 1.884/05-12/9/05 del secretario ejecutivo de esa unidad al SSPyVN); por lo tanto, más allá de la demora en proporcionar la información, se desprende además que a esa fecha no se contaba con los datos del presupuesto de las obras, transcurridos siete meses del acta acuerdo del 12 de febrero de 2005 y a tres meses y medio de la finalización de las obras según el cronograma aprobado en esa oportunidad.

Asimismo, surge de la nota Cosedra 133 (15/5/06) de la Comisión de Seguimiento dirigida al secretario de Transporte que a esa fecha la documentación para que la UNIREN tome la intervención que le compete (conforme decreto 1.306/03) aprobando u observando el presupuesto estimado de la profundización de 34/25 pies no había sido remitido.

Por otra parte, vinculado con la renegociación, el 10/9/03 la UNIREN reclamó al SSPyVN (nota UNIREN 100/03) el informe relativo al contrato de concesión de Hidrovía S.A. solicitando a esa subsecretaría tenga a bien indicar la fecha en que la información sería

presentada a esa unidad (conforme resolución conjunta ME 188/03 y 44/03).

i) El acta acuerdo celebrada en febrero de 2005 contraría las pautas de la carta de entendimiento (UNIREN), observándose una falta de coordinación entre el MPFIPyS y la UNIREN.

Por expediente S01: 0230671/03 tramitó un proyecto de decreto prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2004 las tarifas que cubren la falta de aportes del Estado. Conforme dicho proyecto la prórroga se extendería hasta que concluya el proceso de renegociación en las mismas condiciones y con las mismas modalidades que las establecidas en las cláusulas 1°, 2° y 3° del acta acuerdo aprobada por decreto 2.687/02.

En razón del procedimiento de renegociación que se estaba llevando a cabo, la SSPyVN aconsejó dar intervención a la UNIREN previo al dictamen jurídico. Luce en el expediente la nota UNIREN 730/04 (18/12/04) en la que dicha unidad manifiesta no tener objeciones al proyecto que se propiciaba, prosiguiendo consecuentemente, el trámite.

Cabe consignar, que a esa fecha, la UNIREN ya había analizado el estado de situación de la concesión y había elaborado el Informe de Justificación de la carta de entendimiento (el proyecto de carta de entendimiento fue comunicado al concesionario el 10 de enero de 2005) habiendo llegado a la conclusión de que, según sus análisis, a partir de febrero de 2005 la tarifa que equilibraría nuevamente la rentabilidad contractual, se ubica en u\$s/\$ 1,136, entendiendo procedente no obstante –en el marco de renegociación– mantener inalterada la tarifa (en u\$s/\$ 1,65) pero, al mismo tiempo, capturar el beneficio financiero a favor del concesionario lo que se lograría a través de: (i) eliminar los aportes financieros comprometidos por el Estado hasta el final de la concesión; (ii) el concesionario deberá asumir a su exclusivo cargo, las obligaciones que resultan del decreto 1.306/03 (profundización); (iii) la renuncia del concesionario a cualquier acción contra el Estado nacional respecto de toda deuda por falta de pago de aportes financieros.

Es así que, en una nueva intervención de fecha 11/1/05, la SSPyVN da cuenta de los resultados a que arribó la UNIREN en sus análisis, señalando los cambios operados en las circunstancias que motivaron la tramitación del expediente. En base a este informe, se aconsejó suspender el trámite y archivar las actuaciones (subsecretaría legal, nota SSL 300/05, 13/1/05). Es de resaltar que el mentado proyecto únicamente aclaraba a favor de la prórroga de la tarifa vigente (u\$s/\$ 1,65).

Sin embargo, el 16/2/05 se firmó un acta acuerdo entre el MPFIPyS y el concesionario, ad referendum del Poder Ejecutivo nacional (PEN), por la que se acordó dar inicio a la obra de profundización (cláusula 1°); mantener hasta que se expida la UNIREN las tarifas en u\$s/\$ 1,65 (cláusula 3°); que el impacto de la ejecución de los trabajos de profundización en la ecuación económico-financiera del contrato será determinado por la

UNIREN (cláusula 4°) y que la suscripción del acta no implica la renuncia de derechos, acciones y reclamos recíprocos derivados del contrato (cláusula 5°).

Téngase presente que el decreto 1.306/03 (artículo 4°) facultó al MPFIPyS, en su carácter de autoridad de aplicación “para realizar todas interpretaciones, aclaraciones y modificaciones de naturaleza instrumental que resulten necesarias para la aplicación del presente decreto”, razón por la cual la trascendencia de las cláusulas incorporadas al acta acuerdo requerían de la aprobación del Poder Ejecutivo nacional.

En este orden se destaca que la autorización para iniciar las obras de profundización (cláusula 1° del acta acuerdo), excede al decreto 1.306/03 que prescribe que previo al inicio de su ejecución, la SSPyVN debía expedirse sobre el alcance de las obras y de los requisitos que debían ser satisfechos, todo lo cual debía ser sometido a consideración de la UNIREN previo a aprobarse; y que la cláusula 5° del acta acuerdo colisiona con la carta de entendimiento cuando ésta señala que, de mantenerse la tarifa en u\$s/\$ 1,65, debería capturarse el beneficio financiero resultante, entre otros, a través de la renuncia a cualquier acción contra el Estado nacional respecto de toda deuda por falta de pago de aportes financieros.

Es de resaltar que el MPFIPyS no podía desconocer la carta de entendimiento de la UNIREN notificada al concesionario el 10 de enero del mismo año.

j) La labor desarrollada por la SSPyVN en su carácter de órgano de control de la concesión denota deficiencias en el seguimiento, control y aplicación de los aspectos económico-financiero de la regulación. A su vez, la única información con que cuenta es la brindada por el concesionario, la que es tomada como válida sin que se realice un análisis crítico de la misma.

El objetivo de crear entes reguladores es lograr objetividad y calidad técnica en la ejecución del contrato para así transferir a los consumidores las ventajas de un servicio monopólico.

En el marco de las tareas de auditoría se solicitó a la SSPyVN la documentación e informes que respalden el análisis de la ecuación económico-financiera, neutralidad y rentabilidad conforme lo exige el marco regulatorio de la concesión. En la respuesta, realizada a través de la comisión de seguimiento, señala que “desde la reducción de tareas que lleva a cabo la Consultora de apoyo (acta acuerdo del 17/11/00) y sumado a ello la falta de suficiente personal idóneo por la no constitución de órgano de control, no se realizan análisis en forma habitual, a excepción del informe mencionado en el punto 2) precedente”. Es decir, en los últimos 6 años –período durante el cual se dolarizó la tarifa, se autorizó un aumento tarifario, se decidió la profundización de la vía navegable y el tráfico mostró un crecimiento explosivo–, la concesión careció del soporte analítico que exige la normativa.

Cabe señalar que las tareas en materia económica de la comisión de apoyo (según el acta acuerdo mencionada *ut supra*) se limitan a:

- Revisión del cobro de peaje.

- Control quincenal del tráfico de buques que navegan por los canales Martín García y determinación del monto a facturar en concepto de la recaudación caída en la subsección 1.2. Sin embargo, la comisión informó que no se dispone de la documentación e informes actualizados del cómputo de los desvíos de tráfico por el Canal Martín García y que la última información disponible es a septiembre/04.

Al requerirse el modelo regulatorio, la Comisión de Seguimiento brindó el PEF de Hidrovía S.A., sin comentarios. Se entiende con ello, además, que adopta y comparte los fundamentos que sustentan su elaboración. Ténganse presentes, en este orden, los cuestionamientos de la concesionaria a las reglas y principios del marco contractual.

Con relación a información de balance cuyas cifras son utilizadas por la empresa en sus reclamos, no se presta especial atención a los mismos, ni se realizan informes especiales por parte del organismo de control, a pesar de que presentan distorsiones.

Cabe señalar, por otra parte, que no se cuenta con indicadores independientes que permitan aliviar la asimetría informativa (vgr. estudios sobre el crecimiento de los ingresos de la concesión relacionados con el movimiento de cargas).

k) No se ha constituido el órgano de control, siendo un aspecto crítico de esta regulación la debilidad institucional que exhibe.

El organismo de control nunca fue constituido (ni puesto en funcionamiento) siendo sus funciones asumidas administrativamente por la SSPyVN. Como sucedáneo de menor jerarquía al organismo de control, se creó una comisión de seguimiento ubicada jerárquicamente dentro de la SSPyVN cuya función principal es de asesoramiento o apoyo.

La comisión (integrada por siete personas, cada una representando un área particular, de las cuales no han sido designadas dos –área jurídica y administrativa–) no está jurídica ni fácticamente en condiciones de ejercer las funciones de órgano de control.

Es destacable que la AGN ha recomendado en sus informes anteriores la necesidad de su conformación sin que hasta la fecha se haya logrado (resolución AGN 162/03, 105/03 y 37/02).

Dado que no existe una estructura de funcionamiento, las facultades otorgadas al órgano de control, por ende, quedan concentradas en una persona, asistida por asesores (Comisión de Seguimiento), es decir, no existen, para el órgano de control, organigrama con misiones y funciones ni la consecuente y adecuada separación de funciones ni control por oposición.

Tampoco existe un plan de acción ni metas físicas de cumplimiento presupuestadas.

Por su parte, la comisión de seguimiento no cuenta con recursos presupuestarios. En las tareas de auditoría, fueron meros intermediarios.

Frente a ello, el concesionario titular de un privilegio (monopolio) asume el rol de poder dominante del servicio.

Conforme sostienen la doctrina y la jurisprudencia, la creación de monopolios o regímenes de exclusividad como en el caso de la hidrovía, nunca puede ir en detrimento de los usuarios, siendo función de las autoridades de contralor protegerlos de dichos privilegios mediante la interpretación restrictiva de éstos detentando, además, el deber constitucional y legal de equilibrar la desigualdad existente, “compensando el poder monopólico o exclusivo, con un mayor peso de su control y una mayor defensa de los usuarios”.

El proyecto de informe fue puesto en conocimiento de la SSPyVN a fin de que realice las consideraciones que estime pertinentes. En respuesta se recibió la nota SSPyVN 168 (20/2/07), informando la AGN que del análisis de las consideraciones vertidas no amerita modificar las observaciones y recomendaciones del proyecto de informe.

Por lo expuesto la AGN formula las siguientes recomendaciones:

A la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables:

- Se reitera lo recomendado por resolución AGN 162/03, 105/03, 37/02 y 40/00, en cuanto a propiciar la constitución del órgano de control de la concesión del decreto 863/93. Hasta tanto, crear una estructura y un financiamiento adecuados a un organismo de control asegurando mecanismos idóneos y transparentes y dotando de estabilidad y autonomía a sus miembros. Sin perjuicio de lo cual, la SSPyVN continúa con competencia plena sobre las decisiones que se tomen en torno al control.

- Sujetar las decisiones a la normativa contractual evitando durante la ejecución del contrato introducir modificaciones que lesionen el principio de igualdad y concurrencia.

El órgano de control externo concluye su informe señalando:

El diseño del ajuste tarifario y la determinación de las tarifas de la concesión, en particular a partir del acta acuerdo de 1997, es tal, que lo hace lo suficientemente reglado de manera de minimizar la capacidad de tomar decisiones discrecionales. Sin embargo, el diseño regulatorio no fue cumplido ni se ajustaron las decisiones al espíritu del marco contractual, de lo que han resultado reconocimientos tarifarios superiores a los necesarios para mantener la neutralidad y equilibrio de la ecuación económico-financiera de la concesión.

Es de señalar que estos resultados de la concesión se encuentran incididos por el marco institucional: (i) relación bilateral exclusiva y discrecional entre el regulador y regulado; (ii) la no conformación del ente

de control, sin perjuicio de la competencia que le cabe a la SSPyVN.

Finalmente, los hechos posteriores referidos al hecho de que el 29/8/06 se dictó la resolución MPFI-PyS 1.534/06 (Boletín Oficial 30/8/06) por la que fue incrementada nuevamente la tarifa de peaje a recibir por Hidrovía S.A. –llevándola de \$ 1,65 a \$ 2,25 para el tránsito de cabotaje y de u\$s 1,65 a u\$s 2,25 para el internacional–, agravan la situación observada en el presente informe al aumentar la TIR a niveles muy superiores a los contemplados en el acta acuerdo de 1997 (19,38%).

*Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. –  
José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales.  
– Juan J. Álvarez. – José M. A. Mayans.  
– Beatriz E. Guerri de Sciuffi. – María L.  
Leguizamón. – Carlos D. Snopek.*

#### ANTECEDENTES

##### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-232/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN); 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 las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen con el objeto de verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, siendo el período auditado: julio de 2002-diciembre de 2005, llevado a cabo en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN).

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo 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, 5 de noviembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. –  
José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales.  
– Juan J. Álvarez. – José M. A. Mayans.  
– Beatriz E. Guerri de Sciuffi. – María L.  
Leguizamón. – Carlos D. Snopek.*

##### 2

Ver expediente 23-S.-2011.

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