



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

## **Proyecto de Solicitud de Informes**

La Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

### **Resuelve**

Solicitar al Poder Ejecutivo Provincial, y por su intermedio a los organismos correspondientes, para que en forma escrita y a la brevedad, se informe y se remita a esta Cámara la documentación requerida, que se cita a continuación:

- 1) Informe si el Poder Ejecutivo a diagramado un Plan Director en donde se definan permanentemente las relaciones contractuales entre el Estado Provincial y las Empresas Concesionarias de las Rutas 2 y 11, tal como lo aconseja el Informe de la Comisión de Adecuación de Contratos de Concesiones Viales, comisión creada por Decreto 2142/2002.
- 2) Remita copia del Plan Económico Financiero Original presentado por la Empresa COVISUR S.A., con motivo de participar en el proceso de licitación de la concesión de la Ruta N°2.
- 3) Remita copia de la Oferta Alternativa (Oferta N°2) adjudicada por resolución MOSP N° 462/90 de fecha 23/7/1990 (Empresa COVISUR S.A.).
- 4) Remita copia del Plan Económico Financiero Original presentado por la Empresa CAMINOS DEL ATLÁNTICO S.A., como así también copia de los sucesivos Planes Económico Financieros producidos en el transcurso de las readecuaciones contractuales.
- 5) Informe sobre la metodología utilizada por el Organismo de Control (D.V.B.A.) para recolectar información referida a volumen de tráfico y recaudación.
- 6) Remita copia de documentación referida al tráfico y recaudación en las Rutas Provinciales N° 2 y N° 11 (período 1991 – 2006) colectados por el Organismo de Control (D.V.B.A.)



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

- 7) Informe si se ha hecho efectivo el Decreto 1151/02 mediante el cual la Provincia reasumía el cobro del Canon sobre la concesión de la Ruta Provincial N° 11, y especifique montos devengados a la fecha.
- 8) Remita copia del Informe producido por el Sr. Fiscal de Estado, de fecha 16/5/01, el cual se expidió sobre diversos temas relacionados con una ampliación de la concesión, reclamos de la Provincia por trabajos no ejecutados y por inversiones de la Concesionaria no previstas en el contrato.
- 9) Remita copia del Informe de la Fiscalía de Estado (citado en el Informe de la Comisión de Adecuación de Contratos de Concesiones Viales) el cual señalaba que correspondía anular el Decreto 3.622/90 y proceder a revisar el Contrato de Concesión por diversas irregularidades e incumplimientos.
- 10) Informe si existe en la actualidad acciones judiciales por parte de COVISUR S.A. y CAMINOS DEL ATLÁNTICO S.A. contra el Estado Provincial.
- 11) Remita copia de la documentación producida por la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, con motivo del cumplimiento del Art. 2° del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1150/2002 (cálculo de los mayores ingresos obtenidos por COVISUR S.A. y aplicación del Artículo 2° del Decreto Ley 9254/79; así también criterio de reinversión de utilidades)
- 12) Remita copia de la documentación producida por la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, con motivo del cumplimiento del Art. 2° del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1151/2002 (cálculo de los mayores ingresos obtenidos por CAMINOS DEL ATLÁNTICO S.A. y aplicación del Artículo 2° del Decreto Ley 9254/79; así también criterio de reinversión de utilidades).
- 13) Informe detalladamente sobre el grado de cumplimiento de las Planes de Obras y de Inversiones comprometidos por las Empresas Concesionarias CAMINOS DEL ATLÁNTICO S.A. y COVISUR S.A. durante el transcurso de las concesiones.
- 14) Remita copia de los Informes Mensuales de Avance de Obra (período 1991 – 2000), según cláusula N° 24 del Contrato Nacional del 7/9/1990, necesarios para el seguimiento del avance físico de las obras (correspondiente a la Ruta 2 y Ruta 11).
- 15) Informe sobre el cumplimiento de las Empresas Concesionarias COVISUR S.A. y CAMINOS DEL ATLÁNTICO S.A. en lo referente al pago de las penalidades y



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

multas establecidas por el Órgano de Control (D.V.B.A.) desde el inicio de las concesiones a la fecha.

- 16) Remita copia de la documentación producida en el transcurso de las tareas de control ejercidas por la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, según facultad indicada en el Pliego de Condiciones Particulares, Título IV Incumplimientos-Penalidades (listado de los incumplimientos detectados por D.V.B.A.)
- 17) Remita copia de los resultados de la evaluación estructural de los pavimentos en servicio realizado al alcanzar el décimo año de la Concesión en la Ruta 2, según Art. 26° del Pliego Técnico Particular.
- 18) Informe y remita documentación sobre el grado de cumplimiento de las empresas concesionarias de la Ruta 2 y Ruta 11 en lo que respecta al aporte de fondos al Fideicomiso creado por Decretos 491/04, 492/04 y 815/04, y detalle montos depositados.
- 19) Informe y detalle cuales fueron las obras realizadas y los pagos efectuados usando los fondos que integran el Fideicomiso creado por Decretos 491/04, 492/04.
- 20) Cualquier dato de interés vinculado al tema que nos ocupa.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

## **Fundamentos**

La relación entre el Estado Provincial y el sector privado a cargo de concesiones de obras y servicios públicos ha sido siempre conflictiva, constituyéndose en un fiel reflejo de esta misma relación a nivel nacional. Relación, de la que abunda bibliografía al respecto (Aspiazu y Basualdo, 1995; Aspiazu y Pesce, 99) y donde los roles de ganadores y perdedores siempre se repiten, ubicándose reiteradamente al estado dentro de éstos últimos.

Los contratos originales que regulaban los derechos y obligaciones entre las concesionarias (las empresas privadas), y el concedente (el Estado Provincial) establecían que las concesiones (es decir, la entrega de bienes y servicios públicos para ser explotados y gerenciados por parte del sector privado), serían exclusivamente a título oneroso y que las empresas concesionarias estaban obligadas a pagar un canon de explotación al Estado Provincial. De esta forma se establecía que las concesionarias debían “*ejecutar, construir, explotar, conservar y mantener*”, las rutas provinciales entregadas por la provincia en concesión al sector privado, de esta forma el sector privado se hacía cargo de ejecutar obras necesarias para el bien público que, dada su situación financiera, el estado no estaba en condiciones de ejecutar, y éste a su vez, lograba obtener recursos provenientes del cobro de los cánones convenidos.

De esta forma, el canon convenido con la Empresa Covisur S.A. a cargo de la concesión de la ruta provincial N° 2 sería de una suma fija mensual de cincuenta millones de australes (A 50.000.000), según lo estipulado por la cláusula 16° del contrato firmado el 7/9/1990 con el Estado Nacional, posteriormente la concesión paso a jurisdicción provincial al ser transferido a la Provincia de Buenos Aires por Convenio Integral para el Ordenamiento Vial: Ejes Buenos Aires - La Plata y Buenos Aires – Mar del Plata de fecha 15/11/90. La cifra anteriormente mencionada es poderosamente llamativa por lo exigua, ya que esa misma cifra -convertida en pesos- equivaldría actualmente a \$ 5.000, monto que por lo austero perjudicaba evidentemente al estado provincial.

En el caso de la Empresa Caminos del Atlántico S.A., a cargo de la concesión de la ruta provincial N° 11, el canon convenido equivalía al 50,01 % de la recaudación bruta mensual por el cobro de peaje, según lo convenido en el Capítulo Primero, Artículo 1° del contrato firmado el 18/9/1990, también con el Estado Nacional y también posteriormente transferido a la provincia.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

A pocos días de haberse cumplido un año desde el inicio de la concesión, y por diversas causas políticas, económicas y sociales ( como la suspensión del cobro de peaje en las Rutas 2 y 11 dispuestas por los decretos 375/91, 591/91 y 925/91 del Poder Ejecutivo Provincial, y la posterior reducción de la tarifa de peaje ordenada por resolución D.V.B.A. 418/91, ambas situaciones fruto de los airados reclamos por parte de los usuarios ) alegando las empresas una fuerte distorsión en sus respectivas ecuaciones económico-financieras, se produce el 20/6/1991, en el caso de Caminos del Atlántico S.A. y el 4/9/1991 para el caso de Covisur S.A., el Primer Convenio de Readecuación Contractual entre la D.V.B.A (Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires) y los respectivos Entes Concesionario Covisur S.A. y Caminos del Atlántico S.A.. Mediante este Convenio las empresas pasaron de explotar las concesiones a título oneroso, a explotarlas a título gratuito, ya que **el Convenio de Readecuación Contractual eliminaba el pago del canon que las empresas debían pagar a la Provincia, y extendía el plazo de las concesiones**, además de otorgarle a las empresas otras ventajas menores.

Pero no conformes con las ventajas económicas obtenidas, las empresas nuevamente iniciaron negociaciones con el Estado Provincial a fin de obtener nuevos beneficios. La estrategia empresaria de “conflicto y negociación permanente” en donde las empresas concesionarias permanentemente negocian la ejecución de las obras que originalmente estaban convenidas por contrato, aludiendo “desequilibrios” en sus ecuaciones económico-financieras.

Para el caso de la Empresa Caminos del Atlántico S.A., las negociaciones a lo largo de estos años obtuvieron las siguientes readecuaciones de los contratos originales: Primer Convenio de Readecuación Contractual de junio de 1991; Acta Acuerdo de Readecuación de Contratos de diciembre de 1996; Acta Acuerdo de Readecuación de Contratos del 24/3/1999; Nuevo Reglamento de Explotación del 30/3/1999. Por su parte, la Empresa Covisur S.A. obtuvo: Primer Convenio de Readecuación Contractual del 4/9/1991; Segundo Convenio de Readecuación, del 15/12/1992; y Acta Acuerdo de Reestructuración Tarifaria del 7/4/2000.

Cabe destacar que en todos los casos de renegociación, **las empresas concesionarias siempre obtuvieron un incremento en el plazo de explotación de la concesión:**



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

	<b>Empresa</b>	<b>Contrato Nacional Original</b>	<b>Primer Convenio de Readecuación</b>	<b>Segundo Convenio de Readecuación</b>	<b>Acta Acuerdo de Reformulación de la Estructura Tarifaria</b>
<b>Fecha de firma</b>	<b>Covisur S.A.</b>	7 de Septiembre de 1990	4 de Septiembre de 1991	15 de Diciembre de 1992	7 de Abril de 2000
<b>Plazo de la Concesión</b>		De 144 meses (12 años). Comenzó el 1/11/1990 y debía concluir el 1/11/2002	Plazo de Concesión extendido hasta el 30 de junio del año 2005	Plazo de Concesión extendido hasta el 30 de junio del año 2012	La Empresa Concesionaria propone una extensión de siete (7) meses extra al último plazo establecido.
<b>Modalidad</b>		Onerosa	Gratuita	Gratuita	Gratuita

	<b>Empresa</b>	<b>Contrato Nacional Original</b>	<b>Acuerdo Transitorio de Adecuación de Contrato</b>	<b>Acta Acuerdo de Adecuación de Contrato</b>	<b>Acta Acuerdo</b>
<b>Fecha de firma</b>	<b>Caminos del Atlántico S.A.</b>	18 de Septiembre de 1990	Junio 1991	Diciembre 1996	24 de Marzo de 1999
<b>Plazo de la Concesión</b>		De 15 años con opción a 5 años mas. Comenzó el 1/10/90 y debía concluir el 1/10/2005	Idem.	Plazo de Concesión extendido hasta el 19 de septiembre de 2011	Idem.
<b>Modalidad</b>		Onerosa	Gratuita	Gratuita	Gratuita

Fuente: Confección propia sobre documentación pública suministrada por la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires.

En conclusión respecto a éste tema puntual, de haberse respetado y cumplido los contratos originales firmados en septiembre de 1990, en la actualidad ambas concesiones, la de Ruta 2 y Ruta 11, estarían en manos del Estado Provincial quien podría incorporar legítimamente a sus ingresos la recaudación correspondiente a la tarifa del peaje, la que a su vez pasaría a engrosar la renta pública provincial. Lejos de ello, tal como fueron negociados los acuerdos de readecuación de los contratos, permitirá que las concesiones de la Ruta 2 y de la Ruta 11 permanezcan en manos privadas hasta bien entrada la próxima década.

Otro tema de gran importancia, hace referencia a las conclusiones a las que arribara la Comisión de Adecuación de Contratos de Concesiones Viales, Comisión creada por Decreto 2142/2002 del Poder Ejecutivo Provincial, la cual, según reza su artículo 2º, tenía por finalidad:



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

*“...proponer la adecuación de los contratos de concesión de la ruta provincial 2 y del sistema de interconexión vial de la zona atlántica: ruta provincial 11 y complementarias, teniendo en cuenta al desarrollo de los contratos hasta la fecha del presente y la incidencia de la situación y medidas económicas adoptadas en el orden nacional y provincial respecto de la estructura de tarifas y la ecuación económico-financiera de los mismos.*”

*(...) La comisión deberá elaborar los correspondientes informes tendientes a determinar la situación en que se encuentren cada uno de los contratos y propiciar ante el Poder Ejecutivo la adopción de medidas que estime pertinentes a fin de adecuar los contratos y reformular los marcos regulatorios en lo que pudiere corresponder, con el propósito de garantizar la prestación de los servicios.”*

El mencionado informe fue elaborado por la Comisión para luego ser elevado al Poder Ejecutivo en el mes de Julio del año 2003, y aceptado (sus conclusiones) mediante Decreto 1791/2003 del Poder Ejecutivo. En el mismo, en el punto 9º correspondiente al análisis de la evolución de la concesión, se pone en conocimiento al Poder Ejecutivo que la concesión correspondiente a la Ruta 2 a cargo del Concesionario Covisur S.A. obtuvo una ganancia extra del orden de \$ 47.300.000, y cito:

*“9) Decreto 1.150/02 Mayores ingresos respecto a los previstos en el Contrato. (...)El monto de los mayores ingresos actualizados asciende a la suma de \$ 47.300.000 (monto capitalizado al año 2002 y considerando el período 1992 - 2001). El mismo tiene en cuenta los ingresos por las áreas de servicio y por publicidad que no fueron tenidos en cuenta en el Plan Económico Financiero vigente. Cabe destacar que dicho plan se tuvieron en cuenta los gastos de construcción de las áreas de servicio indicadas.”*

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo aplicó la normativa vigente, para el caso en cuestión hizo valer lo estipulado en el Decreto Ley 9.254/79, el cual establece que: “...en el caso de concesiones gratuitas o subvencionadas, la Concesionaria debe reinvertir en la Concesión los mayores ingresos obtenidos con respecto a los previstos en el contrato.” Acto seguido por intermedio del Decreto 2957/01, del 21 de diciembre de 2001, fijó una rebaja en la tarifa del peaje de 50%, medida a su vez prorrogada por los Decretos 727/02; 1177/02; 2142/02 y 1047/03. Ante estas rebajas tarifarias (realizadas en forma unilateral por el Poder Ejecutivo) la Concesionaria Covisur S.A. interpuso recursos de revocatoria (los que a su vez fueron rechazados por el PE), ya que la empresa reclama un reconocimiento correspondiente a los ingresos no percibidos durante el período en el cual Covisur S.A. operó con una tarifa reducida al 50%. A la fecha desconocemos si existe reclamo judicial por la diferencia monetaria en cuestión,



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

como así también, cuales serían las posibilidades del Estado Provincial de sostener el reclamo que la empresa pudiera realizar ante la Justicia.

Para el caso de la concesionaria Caminos del Atlántico S.A. la Comisión estableció, en base al estudio del Acta Acuerdo aprobada por Decreto 4993/96 del Poder Ejecutivo (punto 5), que gracias a la extensión del plazo de la concesión (6 años extra) otorgada en este acuerdo, Caminos del Atlántico se veía favorecido en un monto de \$ 8.549.000, y cito:

*“ El beneficio que obtiene la Concesionaria por la ampliación de seis años del plazo de la Concesión, equivale a una VAN desde \$ 8.549.000 (Valor Actual Neto al año 1990)”*

Si bien, este beneficio venía a compensar la disminución de ingresos por cobro de peaje, como así también nuevas obras, es evidente que la concesionaria se ve favorecida, ya que en el cálculo no se tuvo en cuenta el constante incremento del volumen de circulación de vehículos, el que a su vez significa –en relación directa- un constante incremento en la recaudación por cobro de la tarifa de peaje.

Del Informe de la Comisión se desprende con total claridad que las empresas concesionarias realizaron **continuos incumplimientos en los plazos de realización de las obras y de las inversiones comprometidas por contrato, y una política de continua de reprogramación y renegociación de obras.**

La conclusión general a la que arriba la Comisión es la necesidad de formular una nueva y definitiva Addenda de Readecuación Contractual entre el Estado Provincial y las Empresas Concesionarias, este acuerdo sería definitivo poniendo negro sobre blanco los derechos y obligaciones de las partes, se definiría categóricamente las nuevas reglas de juego, se revisaría el PEF (plan económico-financiero) de las empresas y se acordaría una tasa de ganancia adecuada y acorde. Cito a continuación alguna de las conclusiones de la Comisión que quiero destacar:

- *Reglamentación de los mecanismos de remisión de información por parte de la concesionaria al Concedente.*
- *Establecimiento de control por contabilidad regulatoria con indicadores máximos económico-financieros que garanticen la continuidad empresarial de forma de prever su adecuado funcionamiento.*
- *Establecimiento de un Plan Director básico determinado por el Estado.*
- *Instauración adecuada de garantías por incumplimientos previendo además rescate y re-licitación periódica.*
- *No prorrogar la fecha de finalización prevista en el contrato de concesión vigente.*



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

*“...Es deseable además, iniciar el nuevo contrato procurando evitar conflictos del pasado. De esta manera, el saldo de dichos conflictos formarán parte como activos o pasivos regulatorios del nuevo modelo de gestión de la concesión.*

*El proceso de adecuación, deberá partir de un acuerdo o entendimiento general entre el Estado y las Concesionarias a las nuevas reglas, la participación de los Organismos de Control de la constitución y la sanción del Decreto definitivo que aprueba los contratos adecuados al nuevo sistema.*

*De no alcanzarse un acuerdo inicial, se deberá evaluar el rescate en la concesión (atento a la situación actual de niveles de cumplimiento e incumplimiento) sabiendo que esto beneficiará al Estado y a los Usuarios, evitando los riesgos de continuar con el actual contrato.”*

Por otra parte, cabe señalar que el informe de la comisión no menciona un elemento que debe ser de vital importancia para este Cuerpo: **las penalizaciones por los incumplimientos**. Los pliegos de bases y condiciones, pliego técnico-particular y los contratos firmados entre las concesionarias y el Estado Provincial implicaban multas y penalizaciones dinerarias por los incumplimientos en que incurrieran las empresas, ejecutadas las mismas por el organismo de control correspondiente, la D.V.B.A. **Nada dice el Informe al respecto**, y creemos que éste es un punto que debe ser debidamente esclarecido ante esta Honorable Cámara.

Además, teniendo en cuenta el notable incremento del volumen del tráfico en las dos rutas mas transitadas de la provincia, la Ruta 2 y la Ruta 11, incremento que se vincula en forma directa con un aumento en el volumen de la recaudación; y que, asimismo, la suba en la tarifa (que sería del orden del 15%, imitando los incrementos producidos en los accesos a la Capital Federal) no se realiza en el contexto de una negociación definitiva, tal como lo aconseja la Comisión, no creemos conveniente ni justo que se produzca este incremento tarifario –injustificado- que redundaría en un serio perjuicio para todos los usuarios. Usuarios que a su vez, a través de las Asociaciones de Usuarios, se quejan permanentemente del estado real en que se encuentran las rutas concesionadas.

Por todo lo expuesto, invitamos a los miembros de esta Cámara a que acompañen con su voto positivo el presente Proyecto de Solicitud de Informes.