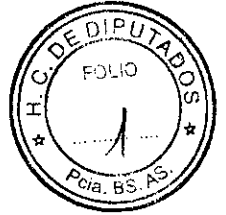




EXPTE. D 727 /09-10



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*


## PROYECTO DE DECLARACIÓN

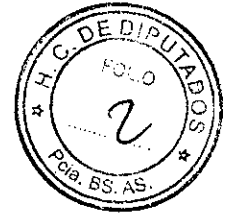
La Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

### DECLARA

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo:

- a) Gestione ante el Gobierno nacional la realización de un estudio respecto de la situación provocada por el sistema de financiamiento vial mediante el cobro de peaje con cabinas en tramos de las rutas nacionales situadas dentro del territorio provincial, a los efectos de solucionar los múltiples inconvenientes para la integración de las comunidades locales y regionales, así como para las actividades productivas y de servicios.
- b) Para la concreción del mencionado estudio se solicite, en forma directa o mediante la convocatoria a Audiencias Públicas, la opinión de instituciones académicas y centros de estudio, asociaciones de usuarios viales, entidades representativas de los consumidores de bienes y servicios, Defensorías del Pueblo, y toda otra institución o especialistas en la materia que pudiere colaborar en la búsqueda de soluciones a los conflictos suscitados por la aplicación del sistema de peaje.
- c) En caso que el Gobierno nacional fundamente la continuidad del sistema de peaje con cabinas en los mencionados corredores, por motivos de imposibilidad de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) para efectuar los trabajos de mantenimiento y mejoramiento de los mismos, que el Poder Ejecutivo proponga la celebración de un Convenio a efectos de la transferencia de los citados tramos de rutas a la jurisdicción provincial y/o para que la Provincia los administre sin cobro de peaje, a partir de la finalización de los contratos con los actuales concesionarios.
- d) En caso de acordarse las transferencias patrimoniales o administrativas citadas, que las mismas deban revestir carácter gratuito y comprender toda la infraestructura y el equipamiento ubicado en la zona de caminos. El Estado nacional deberá asegurar la asignación de los recursos para el financiamiento de las funciones transferidas.

  
CARLOS ALBERTO NIVO  
Diputado Provincial  
H. Cámara de Diputados  
Pcia. de Buenos Aires.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

## FUNDAMENTOS

### Las concesiones viales

Cuando se implementó el sistema de concesionamiento de rutas para su mantenimiento mediante el cobro de peaje, las ofertas ponderaban el canon anual ofrecido, así como las inversiones y obras complementarias proyectadas. Las empresas se comprometían a respetar un cronograma de realizaciones y a mejorar el servicio.

Los plazos de las concesiones se establecieron en 12 años, a contar desde el 1 de noviembre de 1990, fijándose el valor de la tarifa en \$ 1,50 cada 100 km, ajustable mensualmente por índices de precios y valor del dólar. Las mismas se adjudicaron pero el Organismo de Control de las Concesiones Viales (OCOVI) fue creado recién un año y medio después de haber sido transferidas las rutas.

Se estimaba que, durante el plazo de concesiones, las inversiones ascenderían a u\$s 1.200 millones. Por otra parte, la tarifa de peaje sería cobrada a los usuarios sin importar la cantidad de kilómetros a recorrer.

Además, se estipularon en los contratos las obligaciones de reinversión del concesionario en el caso de que los ingresos resultaren superiores a los previstos. Por otra parte, cabe destacar que las empresas adjudicatarias tuvieron, en la mayoría de los casos, tasas internas de retornos (TIR) superiores al 20% anual.

La particularidad del método elegido en nuestro país: comenzar a cobrar peaje por transitar en corredores viales interurbanos ya construidos y sin tener posibilidad de optar por otras rutas sin peaje, exacerbó a la gran mayoría de usuarios de los corredores viales, generando múltiples manifestaciones de rechazo al sistema.

El contexto original de los contratos de concesión interurbana se modificó con rapidez como resultado de los desajustes macroeconómicos e inflacionarios acaecidos entre fines de 1990 y comienzos de 1991, lo que significaba un alza sensible en las tarifas de peaje sin la contrapartida de obras. La oposición social y sectorial no se hizo esperar y los usuarios viales -en especial, las empresas del transporte automotor de cargas y de pasajeros de larga distancia- forzaron la suspensión del cobro del peaje por treinta y seis días.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

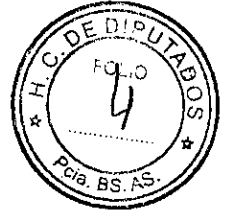
El modelo de concesiones interurbanas fue reformulado en abril de 1991 por medio del Decreto 527/91, y no sólo por la presión social sino también por el lanzamiento del Plan de Convertibilidad que prohibía la indexación de los precios y las tarifas. Los principales cambios introducidos en los contratos fueron: la fijación de una tarifa básica de \$ 1 cada 100 km, la eliminación del canon contractual, y el otorgamiento de un subsidio anual por un monto global de U\$S 57 millones.

La decisión unilateral del Estado de alterar los contratos originó numerosos reclamos por parte de los concesionarios y llevó a la necesidad de renegociar las concesiones en agosto de 1992 (Decreto 1817/92), reconociendo implícitamente el Estado la insuficiencia de las compensaciones determinadas: Esta renegociación derivó en: la extensión de los plazos en un año, la adecuación del plan de inversiones posponiendo las obras comprometidas, la convalidación de un nuevo esquema tarifario y de subsidios, en el dejar sin efecto las multas, sanciones y reclamos relacionados con cambios contractuales anteriores, en la fijación de un aumento progresivo de la tarifa media a U\$S 1.30, y en el incremento de los subsidio en 63 millones de dólares. En abril de 1995 el Gobierno dictó el Decreto 489/95 a fin de modificar los contratos de concesiones interurbanos.

De acuerdo con diversos estudios, las principales causas de este debilitamiento fueron, entre otras, la ausencia de políticas y planeamiento sectorial debido a la pérdida del rol activo del Estado y al deterioro de sus cuadros técnicos, un marco normativo endeble cuyas reformas no acompañaron al proceso de transformación; escasa capacidad y fuerte politización de los entes de control; así como insuficiencia de fuentes de financiamiento para el mantenimiento, reposición y ampliación de capacidad.

La situación estructural descripta precedentemente, se vio agravada como consecuencia de la recesión económica que comenzó en 1998 y se fue agudizando en forma sostenida, produciendo una progresiva caída de la demanda de transporte. La crisis política y económica de fines del año 2001 y la posterior devaluación ocurrida a principios del año 2002, produjo graves efectos sobre el sector.

Según lo certificaban funcionarios competentes hace ya algunos años: "en términos generales puede afirmarse que el sistema no es sustentable en condiciones actuales, por lo que surge un replanteo de las políticas, de la asignación de recursos y de los contratos".



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

La crisis del sistema implementado en la década del 90, demostró su inviabilidad y la necesidad de volver a mecanismos de probada eficiencia. En este sentido, la ejecución de las obras de mantenimiento, adecuación y ampliación de la red caminera a través de las Direcciones de Vialidad, de la Nación, de las provincias y de los municipios, ha resultado positiva mientras estos organismos han contado con los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, existen diversos sistemas de financiamiento de obras viales sin el cobro de peaje a los usuarios. Modalidades como el sistema CREMA, han sido utilizados con éxito en muchos emprendimientos, permitiendo la participación del sector privado ligado a la construcción en los trabajos de mejoramiento de la red vial.

### **Descentralización operativa**

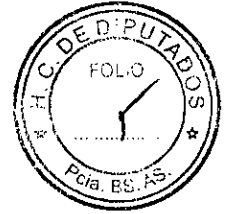
Resulta necesaria una mejor prestación de los servicios de mantenimiento de las rutas y caminos. La conservación de rutas nacionales y provinciales, dentro del territorio bonaerense, reviste suma importancia habida cuenta de su utilización por el sistema intermodal de cargas que comunica a las diversas provincias -y a los países vecinos del MERCOSUR-, aspecto éste de importancia estratégica para el sistema logístico de vinculación.

De acuerdo a una visión integral de las redes de transportes y desde una perspectiva multidisciplinaria, se vuelve de vital importancia para el desarrollo social y económico de la Provincia de Buenos Aires el sostenimiento de una red de carreteras en óptimas condiciones de mantenimiento y adecuada a los volúmenes de tráfico.

En función de la planificación vial, se requiere una política en materia de transportes que posibilite prever el fluido traslado futuro de cargas por las diversas modalidades (carreteras, ferrocarril, etc.)

En caso de que el Estado nacional no pueda administrar convenientemente las rutas troncales actualmente bajo su jurisdicción, deberá procurarse el traspaso de las mismas a la Provincia. Ello coadyuvará a que el sistema federal de transporte mejore las prestaciones en función de la integración de esfuerzos entre las correspondientes Direcciones de Vialidad.

Existen variados antecedentes con referencia a la transferencia de rutas nacionales a la jurisdicción provincial. Si bien el caso de la Ruta nacional N° 2



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

es el más conocido, ya que pasó a ser provincial a fines de 1990 como consecuencia de la conflictiva situación determinada por la aplicación del sistema de peaje; existen otros que se decidieron luego de estudios que determinaron su conveniencia técnica y administrativa.

Tal fue el caso de diversos tramos de las Rutas nacionales N° 1, N° 7, N° 8, N° 9, N° 60, N° 178, N° 191, N° 192, N° 193, N° 195, N° 197, N° 200, N° 201, N° 202, N° 205, N° 210, N° 227, N° 248, N° 252, entre otras; las cuales fueron transferidas a la Provincia -a través de la Administración General de Vialidad- e incorporadas a su patrimonio con la promulgación de la Ley 10656.

Debe tenerse muy en cuenta que, ante el desmantelamiento del sistema ferroviario nacional, resulta imperioso abastecer, dar salida e interconectar el traslado de cargas provenientes de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios de cada región.

La integración social, económica y productiva de nuestro territorio provincial, del país en general, así como de la vinculación internacional con los países vecinos; debe ser facilitada al máximo, evitando todo tipo de barreras intermedias que dificulten un fluido intercambio de bienes y servicios.

Desde un punto de vista estratégico, existen rutas que revisten carácter nacional -troncales-, mientras que otras son provinciales. Cualquiera sea la situación jurisdiccional, debe asegurarse un estado adecuado de mantenimiento.

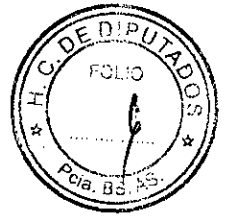
En caso que el organismo competente a nivel nacional no pueda en algunos tramos cumplir con sus propios medios con esa función primordial, no puede admitirse como única alternativa su concesionamiento mediante el sistema de peaje con cabinas.

Las políticas desarrolladas en nuestro país a partir de la década de los 90 tuvieron, entre otros efectos, el achicamiento del Estado a través de la privatización, el desmantelamiento o la asfixia financiera de las empresas estatales y los organismos ejecutores de obras públicas. La desinversión durante estos años derivó en una dilapidación del capital existente y un encarecimiento para la realización de nuevas obras.

Como consecuencia de ello, el sistema vial se caracteriza hoy por un alto grado de deterioro y de saturación en cuanto a su capacidad para absorber la actual demanda de transporte; situación agravada por la destrucción del sistema ferroviario.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



La intransitabilidad, especialmente en los caminos rurales -básicos para el transporte de productos primarios-, conjuntamente con una falta de adecuación de y un déficit de rutas principales, derivan en sobrecostos en los fletes y en un alto nivel de inseguridad vial. Este último problema es también el resultado de confluir el tránsito de vehículos individuales con el transporte automotor de cargas y el de pasajeros.

### **El estado del sistema vial**

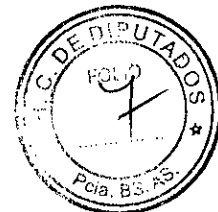
Un sistema de transporte eficiente es una de las bases para encarar un desarrollo sostenido. La construcción de dicho sistema constituye una prioridad y es un elemento dinamizador de toda la economía. En los últimos años, la política de los diferentes gobiernos ha sido la de la restricción de los fondos y una carencia en la toma de decisiones vinculadas con el mejoramiento de la infraestructura.

Se debe evitar la destrucción de nuestro sistema carretero aplicando mecanismos que permitan modificar la tendencia de los últimos años, a fin de encarar un verdadero redimensionamiento del mismo, adaptándolo a las necesidades presentes y futuras de la Nación -en general- y de la Provincia en particular.

Actualmente se carece de una adecuada política vial, tanto a nivel nacional como provincial, que priorice la participación de las Direcciones de Vialidad de los respectivos gobiernos para la adecuación y mantenimiento de la infraestructura caminera. Por el contrario, se ha favorecido la concesión de los principales corredores viales a grupos empresariales que han obtenido importantes ingresos mediante el cobro de peaje a los usuarios de dichas rutas.

El sistema vial de la provincia de Buenos Aires fue desarrollado hace más de un siglo, sin recibir las correspondientes adecuaciones ante el incremento poblacional, el crecimiento productivo, las nuevas modalidades en materia de transporte de pasajeros y de cargas y, especialmente, del desarrollo en cantidad y prestaciones del parque automotor.

La desinversión del Estado en materia de infraestructura vial, se manifiesta claramente en la desatención de los caminos intercomunales y rurales, la saturación de los corredores troncales y en el incremento de accidentes de tránsito en nuestras rutas.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

Como consecuencia de esta situación, la red Vial Argentina de 230.000 km -de los cuales 38.000 son nacionales y 192. 000 son provinciales-, adolece de numerosos problemas que, de acuerdo con la Asociación Argentina de Carreteras, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

La transitabilidad permanente de la red alcanza a menos del 50 % de la misma, producto centralmente del descuido que han tenido en las últimas décadas los caminos terciarios y rurales. Existen problemas de congestión en las cercanías de las grandes ciudades y la accesibilidad a puertos desde los caminos es tortuosa y disfuncional.

También es necesario desarrollar los corredores de integración nacional que vinculen las diferentes regiones entre sí y la vinculación con el exterior. No existe una política integral de mantenimiento rutinario ni preventivo de la red, mientras que la falta de armonía de la misma con distintos niveles de problemas hace que no cumpla precisamente su función de interrelación.

Por otra parte, los cruces de las rutas por los cascos urbanos son generadores de accidentes y atrasos en el transporte, en tanto que la red pavimentada carece de banquetas asfaltadas y medidas de seguridad adecuadas.

Además, se ha hecho hincapié en que los organismos viales están desaprovechados y desmotivados por esta situación de escasa actividad técnica, y el sector está desfinanciado por el desvío de fondos, tradicionalmente dedicados al camino, hacia otras actividades

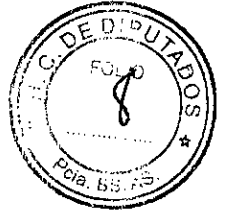
Debe tenerse muy en cuenta que la suma de dichos problemas inciden en el sobrecosto de transporte, particularmente se debe mencionar la falta de accesibilidad permanente, por ello es necesario modernizar la red y generar una política preventiva de mantenimiento. Resulta indudable la importancia que el sector carretero tiene dentro del sistema de transportes del país.

Este sistema se constituye en el centro de cualquier política que quiera aumentar la competitividad de nuestros productos, tanto para el mercado interno como para el externo. Por ello se considera que una inadecuada infraestructura de transporte es una barrera para el crecimiento.

La infraestructura y los diversos sistemas de transporte de nuestro país se caracterizan por sus elevados niveles de ineficiencia y, en muchos casos, de inseguridad. Las ineficiencias generan sobrecostos en el sistema de traslado de mercancías y hacen que se pierda una parte importante de la ventaja



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*



comparativa de nuestra producción, y en algunos casos impiden el acceso al mercado mundial de nuestros productos.

### **Medidas a adoptar**

Ante esta situación, resulta imperioso aumentar las inversiones en infraestructura en general y, especialmente, en materia vial, no solo para mejorar la competitividad en los mercados internacionales reduciendo los costos de transporte, sino también para lograr una mejor y más segura integración de las regiones de nuestro país.

En función de este preocupante panorama, los especialistas plantean que más allá de soluciones inmediatas a algunos de los problemas del sector, será necesario rediseñar el sistema considerando la redefinición de las redes viales, atendiendo más a un criterio funcional que jurisdiccional; asignando una serie de recursos permanentes al sistema -que estén salvaguardados del uso irracional hacia otros fines-; y el fortalecimiento de las entidades públicas que gerenciarán esas redes y esos recursos.

Aseguran que, teniendo en cuenta que por las situaciones de quiebre de seguridad jurídica, resulta necesario efectuar una correcta planificación de los recursos públicos con miras, no sólo a su racional uso sino también a generar las condiciones para permitir el acceso del capital privado de riesgo en su financiamiento.

Por ello es necesario volcar esfuerzos en la generación de un Plan Director de Infraestructura y de un Plan Nacional de Transporte que defina las líneas de acción en el largo plazo. Dichos planes, al igual que los trabajos viales que se vayan realizando para cubrir las necesidades de mantenimiento y adecuación de caminos en mal estado, convendrá ejecutarlos mediante el uso intensivo de mano de obra o la generación directa e indirecta de la misma a fin de lograr efectos multiplicadores a escala social.

Las diversas instituciones relacionadas con la presente temática, vienen insistiendo en la necesidad de un Plan Director de infraestructura Vial -tal como se estableció en las primeras décadas del siglo pasado- que redefina las redes, determine un conjunto de recursos a partir de aportes del Estado, y establezca mecanismos de gestión armónica entre los organismos viales nacionales y provinciales, y entre la gestión pública y privada.





*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

De acuerdo con la opinión de los expertos, mientras no desarrollemos un Plan como el mencionado, se seguirá con medidas de corto plazo, determinadas por razones de emergencia o demandas de la población, obras que perderán su efectividad por falta de integración en un Plan Nacional de Transporte.

Una adecuada planificación a mediano y largo plazo permitirá que los escasos recursos disponibles sean utilizados con eficiencia y en forma coordinada, en función de objetivos de escala regional y no solo zonal.

Debe recordarse que, con la sanción de la Ley de Vialidad en 1932, en medio de una profunda crisis, se inició un revolucionario proceso de construcción de caminos con generación de empleo y actividad económica a lo largo y ancho del país.

Los elevados índices de desempleo que aún se registran en nuestro país aconsejan incrementar el gasto en inversión pública, especialmente en aquellos rubros que demandan mayor uso de mano de obra. En ese sentido, la realización en infraestructura carretera impulsa el desarrollo económico y social.

En la red nacional ha quedado demostrada la efectividad de los planes CREMA que, contando con el apoyo financiero del Banco Mundial, han sido un ejemplo de una política de mantenimiento y recuperación de la red. Frente a los problemas de los últimos tiempos creemos necesario insistir en continuar con esta línea de acción, a través de utilizar dichos préstamos asignando sus correspondientes contrapartidas.

Se debe tener en cuenta que para el financiamiento de obras viales existen los recursos acumulados en la originalmente denominada Tasa del Gasoil, que precisamente fue creada para dicho fin y para compensar la rebaja de tarifas en los peajes de las rutas concesionadas. Dicho impuesto debería permitir no solo el mantenimiento sino la realización de muchas obras imprescindibles en la red.

En cuanto a los caminos rurales, los mismos son un importantísimo factor para el desarrollo productivo regional, particularmente para nuestra Provincia, pero no cuentan con financiación efectiva desde 1977. En ese sentido, se requiere mejorar la red, para lo cual será necesaria la asignación de recursos provinciales, y la descentralización del sistema con activa participación de los usuarios locales.



*Provincia de Buenos Aires*  
*Honorable Cámara de Diputados*

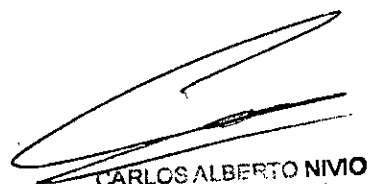
Es necesario establecer políticas de planificación activas entre la Nación y las Provincias, a través de mecanismos de consenso obligatorio. Se deben desarrollar las redes provinciales, afectando urgentemente recursos para lograr el mantenimiento básico del sistema y simultáneamente encarar la realización de imprescindibles obras de ampliación.

En base a todo lo expuesto, creemos que el Poder Ejecutivo debe gestionar ante el Gobierno nacional, la realización de un estudio respecto de la situación provocada por el sistema de financiamiento vial mediante el cobro de peaje con cabinas, en tramos de las rutas nacionales situadas dentro del territorio provincial; a los efectos de solucionar los múltiples inconvenientes para la integración de las comunidades locales y regionales.

Para la concreción del mencionado estudio consideramos que se debe solicitar -en forma directa o mediante la convocatoria a Audiencias Públicas-, la opinión de instituciones académicas y centros de estudio, asociaciones de usuarios viales, entidades representativas de los consumidores de bienes y servicios, Defensorías del Pueblo y toda otra institución o especialistas en la materia, que pudiere colaborar en la búsqueda de soluciones a los conflictos suscitados por la aplicación del sistema de peaje.

Asimismo, en caso que el Gobierno nacional fundamente la continuidad del sistema de peaje con cabinas en los mencionados corredores, por motivos de imposibilidad de la Dirección Nacional de Vialidad para efectuar los trabajos de mantenimiento y mejoramiento de los mismos, el Poder Ejecutivo debe proponer la celebración de un Convenio a efectos de la transferencia de los citados tramos de rutas a la jurisdicción provincial y/o para que la Provincia los administre, sin cobro de peaje, a partir de la finalización de los contratos con los actuales concesionarios.

Finalmente planteamos que, en caso de acordarse las transferencias patrimoniales o administrativas citadas, las mismas deberán revestir carácter gratuito y comprenderán toda la infraestructura y el equipamiento ubicado en la zona de caminos. A tal efecto, el Estado nacional deberá asegurar la asignación de los recursos para el financiamiento de las funciones transferidas.

  
CARLOS ALBERTO NIMO  
Diputado Provincial  
H. Cámara de Diputados  
Pcia. de Buenos Aires.