



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

**EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE LEY**

Artículo 1º: Modifícase el artículo 1º del Decreto-Ley 9254/79, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“El Poder Ejecutivo sólo podrá otorgar concesiones de obra pública por peaje para obras nuevas o remodelaciones estructurales que incrementen sustancialmente la capacidad de la vía de tránsito mediante la conversión de carreteras convencionales de una sola calzada en autovías o autopistas o el dragado de ríos o canales que permita la navegación de embarcaciones de mayor calado. En todos los casos, el peaje sólo podrá ser percibido después que la obra nueva o tramos funcionales de la misma estén totalmente concluidos y habilitados al uso público por autoridad competente. Queda prohibida la aplicación de peajes de mantenimiento a obras existentes, aún cuando incluyan trabajos de mejoramiento si los mismos no alcanzan a configurar una remodelación estructural, tal como aparece definida ut supra”.

“Las concesiones de construcción y mantenimiento de rutas por peaje existentes deberán adecuarse mediante nuevos planes de obras a las previsiones del párrafo anterior”.

Artículo 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ORLANDO YANS
Diputado
Bloque UNION PRO
H. Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

FUNDAMENTOS:

Mediante el artículo 1° del decreto-Ley 9254/79, se autorizó el otorgamiento de concesiones de peajes para la conservación y mantenimiento de obras ya existentes.

En primer lugar, resulta necesario señalar que por definición, el peaje es una herramienta que se utiliza exclusivamente para recuperar la inversión previamente realizada en obras nuevas construidas por un inversor que arriesga sus capitales para brindar un servicio nuevo, tales como por ejemplo un puente, un túnel, una autopista o un canal de navegación. Luego se recupera mediante un tributo denominado peaje, que es siempre posterior a la disponibilidad efectiva del servicio por parte del público.

Por lo tanto, el peaje supone siempre una inversión previa que es recuperada con posterioridad. Es el precio que paga la comunidad para retribuir una obra o un servicio que antes no existía. Este fue el sistema creado por ley nacional 17.520, conocida como Ley Loitegui, legislación que fue asimilada por la Provincia de Bs. As.

Resulta pertinente observar algunas decisiones que se tomaron en torno a esta temática que nos condujeron a la situación actual.

En el año 1989, la ley Dromi introdujo modificaciones profundas al cambiar la esencia misma del sistema vigente a ese entonces, autorizando a cobrar peaje sobre obras ya existentes.

De esta manera, la red troncal de carreteras se pobló de casillas de peaje, provocando como consecuencia una fuerte resistencia de la población. Usuarios, y fundamentalmente productores, se opusieron a esta arbitraria y abusiva decisión, llegando a protagonizar cortes de rutas en un clima de verdadera conmoción social.

El Centro de Ingenieros y la Asociación de Carreteras lideraron, en ese entonces, una enérgica oposición señalando el grave abuso que suponía cobrar peajes en obras existentes que ya habían sido pagadas por los habitantes a través del impuesto al combustible. La única construcción nueva observada era la estación de peaje insoslayable para poder cobrar la nueva gabela. Los nuevos contratos fueron objetados por poca transparencia, y muchos de ellos relacionados con favores a



grupos empresarios ligados con el gobierno de aquel entonces. Había nacido "el peaje a la Argentina", una nueva y diferente categoría de peaje desconocida en el resto del mundo.

Ese nuevo modelo también recibió una dura crítica por parte de los técnicos del B.I.D., quienes asimismo señalaron, entre otras objeciones, que *las tarifas no fueron determinadas en un proceso competitivo, que algunas parecían ser irrazonablemente altas, que el proceso de selección de concesionarios no había sido transparente y que no quedaba debidamente claro que los intereses de los usuarios fueran preservados por los nuevos contratos.*

Con el alejamiento de Roberto Dromi de la cartera de Obras Públicas, esa área de la gestión Menem pasó a la órbita de Domingo Cavallo, quien refrendó el nuevo decreto 527/91, en donde califica las tarifas de Dromi de *exacciones ilegales, lesivas del interés nacional, carentes de causa jurídica, con niveles absolutamente desproporcionados con relación al servicio, contrarios al interés nacional y de beneficios abusivos para los concesionarios.*

A pesar de que el régimen implantado por Cavallo rebajó las tarifas a menos de la mitad, se llevan recaudado en concepto de peajes cifras siderales: 4.500 millones de dólares.

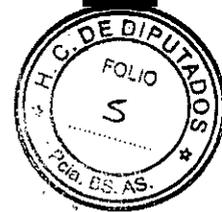
Atento el tiempo transcurrido parece oportuno realizar un balance objetivo de los resultados obtenidos para establecer si ha sido beneficioso para la sociedad en su conjunto. De este análisis vemos que por los 4.500 millones de dólares pagados a los concesionarios, apenas se percibió el mantenimiento de rutina consistente en bacheo y corte de pasto. No se hizo ningún cambio estructural para modernizar nuestras carreteras que conservan una estructura básica idéntica a la de la década del 30. Calzada única angosta, tránsitos enfrentados que se cruzan a alta velocidad a escasos centímetros, con camiones y buses de doble piso gigantescos que a duras penas entran en la exigua calzada, sin banquetas pavimentadas, con cruces a nivel tanto con ferrocarriles como con otras rutas, travesías por zonas urbanas en 1.150 ciudades sin circunvalaciones que preserven los peatones de las ciudades del tránsito pasante, curvas peligrosas, puentes angostos, carencia de alambrados para impedir la invasión de animales sueltos en la calzada, son ejemplos de la escasa o nula inversión en el mejoramiento o modernización de la red vial.

En esta línea podemos sentenciar que no se ha construido un solo kilómetro de doble calzada. Tampoco de autovías y, mucho menos autopistas. Lo poco que se ha hecho en estos veinte años, como la autovía de la ruta 2, se pagó con fondos públicos aportados por el contribuyente bonaerense mediante una ley especial. Las autopistas Ruta 14 a Paso de los Libres y Ruta 9 entre Rosario y Córdoba se han pagado íntegramente con fondos del Estado sin recibir aporte alguno de los concesionarios. En la ruta 5 se inició hace 15 años un tramo de 30 kilómetros de autovía entre Luján y Mercedes que sigue inconcluso. El Gobierno actual adjudicó dos autopistas de peaje: Ruta 8 entre Pilar y Pergamino y Ruta 36, entre Córdoba y Río Cuarto. Ambas al mismo grupo empresario y ambas fracasadas.

La cuestión planteada es vital para la economía argentina que depende casi exclusivamente del transporte carretero como consecuencia del desmantelamiento del sistema ferroviario. La carretera lleva el 90 % de la carga y casi el 100 % del transporte terrestre de pasajeros. La precariedad de las rutas diseñadas con idéntica estructura a la vigente en la década del 30 es obsoleta frente a las necesidades del tránsito. En 1930 había 280.000 automotores. Hoy hay 8 millones. En el 2020 se estima que habrá 16 millones. Es de imaginarse entonces, si hoy estamos colapsados en extensos tramos de nuestra red troncal, como estaremos dentro de 10 años.

En 1930 toda la carga era llevada por el ferrocarril y el camión era casi inexistente fuera de las ciudades. La obsolescencia de las carreteras tiene graves consecuencias en la competitividad de la economía. Encarece artificialmente los fletes. Afecta la seguridad vial. En la red troncal principal que está sometida a peajes se concentra el 57 % del tráfico y se contabiliza el 75 % de las muertes en rutas. Las muertes en ruta alcanzan a 3000 por año. El 87 % es evitable con autopistas inteligentes de última generación, imposibles estas de costear con el actual sistema de peaje directo.

El sistema de peaje directo ha demostrado a lo largo de 20 años que no es el camino idóneo para transformar la estructura de nuestras carreteras obsoletas. Fuera de las grandes áreas metropolitanas los caudales de tránsito resultan insuficientes para posibilitar una tarifa tolerable para el usuario. Un ejemplo basta para entender la situación: una ruta nacional troncal tiene 5.000 a 10.000 vehículos por día. La Panamericana tiene 800.000.- Por eso en la Panamericana el peaje ha sido una herramienta idónea. Pero debemos reconocer que no es viable en los corredores viales, aún en los más transitados como el tramo Pilar-Pergamino que acaba de fracasar.



Cabe recordar que en mayo de 2003, los contratos estaban al borde del vencimiento. Esa instancia significaba una gran oportunidad para exigir que los concesionarios cumplieran al menos con la única obra significativa que los pliegos ponían a su cargo: la repavimentación o recapado de toda la red con 5 centímetros de concreto asfáltico antes de su devolución al Estado. El Gobierno podía exigirlo porque tenía en su poder las garantías bancarias otorgadas por las empresas. Sin embargo, se liberó a las empresas de la única obligación relevante que estaba a su cargo, responsabilizando a Vialidad Nacional de la tarea de repavimentación de la red para evitar su destrucción.

De esta manera, luego de haber cobrado 4.000 millones de dólares, los concesionarios se liberaron de la única obligación asumida que suponía una inversión de menos del 10 % de lo ya percibido. El Gobierno volvió a adjudicar los mismos corredores pero con una modificación esencial: los concesionarios debían cobrar el peaje y entregar la recaudación al Gobierno quien luego pagaría –tarde, mal y nunca- las prestaciones. Se destruyó así la única ventaja del sistema anterior que disponía que el que cobraba, era el mismo que debía responder ante el público.

Ahora esta blanqueado que el concesionario es apenas un recaudador de un impuesto a la circulación, vedado por los arts. 9 y 10 de la Constitución Nacional. Así, a los abusos registrados con el sistema anterior se agregaba ahora el desvío de fondos y las demoras interminables en los pagos. Este sistema se mantiene y se acentúa en los actuales pliegos en licitación.

Cabe preguntarse entonces que se hubiera podido hacer con los 4.500 millones de dólares pagados entre peajes y subsidios si hubiera habido una administración eficiente y honesta de los fondos. Como ejemplo podemos citar que se podría haber convertido la mitad de la red troncal concesionada en autovías –tipo la ruta 2 a Mar del Plata- que al menos, hubieran evitado los choques frontales responsables del 66 % de las muertes. Pero nada se hizo, salvo un precario mantenimiento de rutina.

La ineficiencia y perjuicio del sistema de peaje argentino lo comprendemos apreciar al ver que del 100% de lo pagado por los usuarios, el 25 % va al Fisco en concepto de IVA, ingresos brutos e impuesto al cheque, el 15 % cubre los gastos de la logística de cobro, el 20 % queda en beneficio del concesionario y otro 20 % se destina a retornos. Solo un 20 % quedaría destinado a los caminos. Es decir que el servicio vial efectivo percibe solo la quinta parte de lo que se cobra al usuario. En estas condiciones,

naturalmente con este sistema, es imposible hacer algo relevante para la mejora de las carreteras.

Estas afirmaciones pueden ser verificadas fácilmente con las estadísticas del Banco Mundial sobre el costo del mantenimiento ordinario de carreteras convencionales de una sola calzada. Según esta institución el mantenimiento cuesta 5.000 dólares por kilómetro y por año. En nuestro caso hay que multiplicarlo por 9.000 kilómetros y por veinte años. O sea 900 millones de dólares, que es exactamente el 20 por ciento de lo realmente pagado por el público. El sobrecosto o sobreprecio asciende a 3.600 millones de dólares. Queda claro, entonces, lo inadecuado e inconveniente que resulta aplicar el actual sistema por su alto costo y el consiguiente estancamiento de la red vial con parámetros estructurales anacrónicos que no se ajustan a las reales necesidades del tráfico actual.

Queda demostrado que el sistema de peaje no ha sido beneficioso para la comunidad. Sólo se han beneficiado los funcionarios corruptos y las empresas prestatarias que han registrado utilidades superiores al 100 por ciento anual.

Podríamos intentar también, una crítica a los pliegos de licitación de los peajes que hoy están en consideración, señalando sus graves incongruencias y contradicciones.

El Poder Ejecutivo Nacional anunció y comprometido a ejecutar el PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL 1816-2016 ARGENTINA DEL BICENTENARIO. Allí se define, provincia por provincia, las obras indispensables en los tramos de carreteras *con flujos de carga y pasajeros saturados en el presente*. Pero ninguna de las obras allí contabilizadas como esenciales para una *nueva organización territorial, que induzca procesos de desarrollo sostenibles que posibiliten conjugar justicia en la distribución de los recursos y sustentabilidad ambiental en todo el territorio* han sido incluidas en el plan de obras a desarrollar hasta el 2016 en la licitación de los Corredores Viales.

Según la Ley N° 9.254, las tarifas de peaje no deben superar el valor económico del servicio ofrecido, lo que en el lenguaje común, está representado por el ahorro que el usuario debe recibir en razón de las obras de mejora que el concesionario está obligado a efectuar sobre la infraestructura, en razón de la concesión. Si la tarifa de peaje no cumple con la ley vigente, ni con las reglas de arte de la ingeniería del transporte, tal cual ocurre desde la implementación de este régimen perverso de "falso

peaje" en la provincia de Buenos Aires, no sólo no hay ningún ahorro excedente para el usuario, sino que no se puede bajar el costo de la económica del transporte, y ésta es justamente la función económica fundamental s, carentes de la obra de mejora vial encargada al concesionario.

Las tarifas de peaje que se cobran en la Autovía 2 y la Ruta interbalnearia N° 11, son ilegales, abusivas, carentes de todo fundamento técnico económico, discriminatorias y tienen una clara dimensión expropiatoria. Es así que los usuarios viales desde hace más de 18 años están transfiriendo una fenomenal cantidad de dinero a los concesionarios viales en forma indebida e ilegal.

El CONADUV señala que es evidente que no existe ningún estudio técnico económico realizado por el Poder Ejecutivo que fundamente las tarifas de peajes que se cobran, vulnerando la ley de peaje provincial que expresa que la tarifa de peaje debe ser inferior al beneficio económico que recibe el usuario. Cabe recordar que los concesionarios e han beneficiado con el otorgamiento de grandes subsidios por parte del Estado provincial. Por ejemplo la Autovía N° 2 tuvo un costo de obra de \$170 millones de pesos o dólares y un subsidio de \$120 millones de pesos o dólares, más el elevado costo de las tarifas.

La Ley N° 9.254 , expresa claramente que las tarifas de peaje no deben superar el valor económico del servicio ofrecido, lo que en el lenguaje común, está representado por el ahorro que el usuario debe recibir en razón de las obras de mejora que el Concesionario está obligado a efectuar sobre la infraestructura, en razón de la concesión.

El cobro de la tarifa de peaje es una contraprestación por un ahorro real que recibe el usuario, y nunca la tarifa lo debe superar. Este ahorro se puede medir, y para ello existen metodologías aceptadas al respecto, todo lo cual significa un conocimiento técnico disponible a través de profesionales especializados en ingeniería económica de transporte. Conviene tener en claro la importancia de este tema tarifario. Si la tarifa de peaje no cumple con la Ley vigente, ni con las reglas de arte de la ingeniería económica de transporte, tal cual ocurre desde la implementación de este régimen perverso de "falso peaje" en la Provincia de Buenos Aires, no sólo no hay ningún ahorro excedente para el usuario, sino que no se puede bajar el costo de transporte, y ésta es justamente la función económica fundamental de la obra de mejora vial encargada al Concesionario. Uno de las principales funciones del camino es generar riquezas o beneficios económicos para toda la sociedad en su conjunto,

fundamentalmente a través de la baja en el costo de transporte. La disminución del costo de transporte mediante la mejora permanente de la infraestructura correspondiente, es objetivo irrenunciable de los Países por la importancia que tal disminución tiene en la promoción económica regional.

El CONADUV, apoyado por expertos en el tema, sostiene con razón que las tarifas aprobadas por el Poder Ejecutivo Provincial son I L E G A L E S, ya que son superiores a los ahorros, y en consecuencia no cumplen con la Ley de peaje vigente ni con las reglas de arte de la ingeniería económica de transporte; por lo tanto no hay ahorros excedentes, no hay disminución del costo de transporte, y no hay promoción económica regional. El CONADUV, en reiteradas oportunidades, ha solicitado a los respectivos funcionarios de la Provincia los estudios técnicos que fundamenten las tarifas de peaje que se están cobrando desde el inicio de las concesiones, y nunca hubo respuesta a tal requerimiento. Inclusive, el ex Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Dr. Eduardo Sicaro, reconoció públicamente en una nota del diario La Nación del 21-01-04, que no se habían realizado los estudios técnicos de fundamentación de tarifas de peaje. Asimismo, esta grave irregularidad fue notificada a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, que es la que debe defender los intereses de los bonaerenses, sin respuesta favorable alguna.

La prueba del hecho observado en la realidad del mercado de transporte, es que al implementarse este falso peaje o impuesto al tránsito, los fletes de cargas por camión aumentaron, en lugar de haber disminuido si las tarifas hubieran cumplido con lo que marca la ley de peaje vigente. Un ejemplo muy claro de la afirmación del CONADUV en cuanto a que el peaje actúa como un nuevo costo o un impuesto al tránsito, es que por Disposición 949/91 de la Provincia de Buenos Aires, se autoriza a trasladar el costo de la tarifa de peaje al transporte público de pasajeros, reconociendo las misma autoridades provinciales que el peaje es un costo y no el pago de una contraprestación real ofrecida. Frente a éste reclamo de los usuarios, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires hace oídos sordos y no toma las medidas necesarias para corregir esta situación.

El Poder Ejecutivo Provincial y la Legislatura correspondiente, son los que a través de Comisiones Especiales, deben actuar para resolver el problema suscitado, con todas las facultades para asistirse mediante especialistas y realizar aquellas audiencias que permitan conocer las posiciones de todas las partes, y en definitiva proceder a arbitrar de manera de adoptar la solución que basada en fundamentos

técnicos, económicos y legales, pruebe ser la que responde a satisfacer la necesidad y conveniencia públicas, es decir, de la comunidad en su conjunto. Tampoco actúan como árbitro eficiente en los términos mencionados y cuando la importancia de los reclamos así lo justifique. La consecuencia es que las situaciones planteadas subsisten en el tiempo, y no existe ninguna garantía institucional de diagnóstico cierto de errores y menos de gestión práctica que corrija los mismos. La respectiva Legislatura provincial, constitucionalmente tiene a su cargo dentro del poder republicano, la tarea de control de los actos del Ejecutivo, y más aún, cuando por ejemplo, existen Comisiones de Obras Públicas, de Transporte, de Defensa de Usuarios y Consumidores, con el objeto de asegurar que se respete el interés general.

El reclamo de los usuarios sobre la I L E G A L I D A D de las tarifas de peaje y sus perjuicios, cae en su jurisdicción. Tanto a nivel Nacional como en otras Provincias, este régimen nefasto de falso peaje es también aplicado, cobrando tarifas que carecen de toda lógica desde el punto de vista de la ingeniería económica de transporte y violando las Leyes de peaje correspondientes, ocasionando serios perjuicios económicos a toda la comunidad. Es por ello, que desde el CONADUV se viene exhortando a terminar con este sistema inédito en el mundo de "falso peaje" para mantenimiento, e implementar un verdadero Proyecto Vial Nacional que contemple toda la red caminera del País, eliminado las estaciones de peaje existentes, y reasignando los fondos que se recaudan de la Tasa al Gas-oil que suman más de \$ 2.000 millones anuales, y que fue creada para eliminar las cabinas de peaje y hacer obras de infraestructura. Lamentablemente dichos fondos son destinados a otros fines en concepto de subsidios y compensaciones para favorecer grupos de poder. Asimismo, se cuenta con más de \$ 10.000 millones anuales de Impuesto a los Combustibles, de los cuales sólo entre 3 y 5 % son destinados a las vialidades provinciales.

Por otra parte, los millones de pesos que el Estado Nacional recauda vía retenciones agropecuarias, tampoco se reflejan en obras. El peaje con cabinas de cobro en ruta tal cual está implementado en nuestros caminos es antieconómico por la baja densidad de tránsito existente que hace que no llegue plata de la recaudación a la ruta, gastándose principalmente en la instalación y mantenimiento de las cabinas de peaje. Por otra parte es claramente inconstitucional ya que no existen caminos alternativos libres de pago, e ilegal ya que las tarifas no cumplen con las leyes de peaje vigentes a nivel Nacional como Provincial (ver informe del Lic. Ricardo Lasca del 6/7/210 en www.informereservado.net).

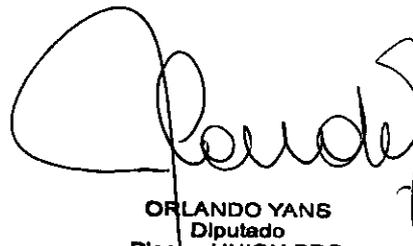
Convencidos en que el Congreso provincial debe asumir su rol constitucional de legislar, de brindar el marco legal y normativo, consideramos imprescindible modificar profundamente el sistema de peaje actual que permitió y posibilitó tanto abuso durante tanto tiempo. El sistema de peajes vigente, es un modelo de gestión es inviable y por lo tanto es ineficiente, ya que nos condena a mantener deficiente la red vial y nos impide dar el salto para integrar todo el territorio nacional.

Por ello, la presente propuesta es plantea la modificación del artículo primero del decreto-Ley 9254/79, considerado como la fuente de todos estos despropósitos que perjudican a la sociedad.

Asimismo se propone establecer claramente, que el peaje sólo es admisible en obras nuevas o en remodelaciones estructurales que incrementen sustancialmente la capacidad y calidad de la vía de tránsito, y reafirmar en forma explícita el principio básico de un verdadero sistema de peaje de donde solo se puede empezar a percibir cuando la obra ha sido concluida y habilitada por autoridad competente y se encuentra a disposición del público en forma irrestricta.

Es decir, primero las obras, luego el pago cuando la obra ya está disponible vía el peaje que significa el recupero de la inversión previamente realizada por el concesionario y fácilmente auditable para el público, ya que la obra en cuestión es de simple percepción.

Por lo expuesto es que solicitamos la aprobación del presente proyecto de Ley



ORLANDO YANS
Diputado
Bloque UNION PRO
H. Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires