

EVALUACIÓN DE GRANDES INFRAESTRUCTURAS: El caso de la Conexión Física Rosario- Victoria.

*Angel Sciara, Isabel Raposo, Sonia Cafarel, María H. Franco, Eleonora Pizarro, M. Florencia Bessone
Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía*

OBJETIVOS

- ◆ Reconocer como se fija el orden de prioridades en la asignación de los fondos públicos.
- ◆ Identificar el rol del sector privado en la ejecución de "obras públicas" e interpretar las regulaciones para el sector.
- ◆ Analizar el proceso de selección, licitación y adjudicación de una obra significativa a nivel regional: Rosario - Victoria.
- ◆ Evaluar los impactos económicos y sociales de la Conexión Física Rosario - Victoria.

MARCO METODOLÓGICO

Proceso de Evaluación: Se entiende como evaluación el procedimiento de generación de información que apoya y facilita la toma de decisiones. Se puede hablar de un proceso que contempla tres etapas: 1) Evaluación ex_ante o asignativa, 2) Evaluación concurrente o de seguimiento o monitoreo y 3) Evaluación ex_post, que incluye los análisis de impacto.

MARCO LEGAL

Existe un marco legal dentro del cual se encuadra la selección, adjudicación, ejecución y explotación de las grandes obras públicas en el país. Entre las leyes más importantes podemos mencionar:

Hasta 1967, la construcción y explotación de las obras públicas era una actividad privativa del Estado hasta que se sanciona:

Ley de Obras Públicas N° 17520/1967. Autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar concesiones de Obras Públicas a sociedades privadas o mixtas o entes públicos para su construcción, conservación o explotación mediante el cobro de tarifas o peajes.

Ley de Emergencia Económica N° 23696/1989, modificatoria de la anterior. Permite mayor injerencia privada en la economía nacional, amplía las atribuciones del Poder ejecutivo y declara el estado de emergencia en la prestación de servicios públicos.

Ley de creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas N° 24.354/94. Promueve un nuevo sistema, receptor de todos los proyectos de inversión de organismos del sector público nacional, organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten directa o indirectamente el patrimonio público nacional. Cada área de la Administración Pública debe contar con un banco de proyectos, y alimentar el Banco de Proyectos de la Administración Central (BAPIN) en base al cual se define el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

RESEÑA HISTÓRICA – PROCESO LICITATORIO Y ADJUDICACIÓN.

- 1847. El General Urquiza considerando el poderío económico y social de la zona, ordenó construir un canal destinado a resolver los problemas del Puerto de Victoria.
- 1898. El Sub-Prefecto de Victoria, A. Piaggio construye un canal haciendo posible el enlace fluvial entre ambas localidades.
- 1918. A. Piaggio concibe la idea de construir un Camino sobre las Islas y propone instalar balsas para el cruce de los riachos.
- 1930. El Congreso de la Nación aprueba la realización del proyecto de canal-camino. La gran depresión impidió su realización.
- 1935. Se establece el servicio de Balsa Automóvil, que cumplía el recorrido Victoria- San Martín.

Hacia estos años se puede establecer con claridad una segunda etapa en la concepción de la obra. Se cuestiona el canal y se piensa en un canal y camino dada el régimen del río que impide mantener la vinculación en funcionamiento.

Tras innumerables avances y retrocesos, en 1971 se crea la Corporación Regional Rosario-Victoria, entidad que realiza gestiones a nivel nacional y cumple un rol fundamental en la difusión de la obra. Por entonces la vinculación Rosario-Victoria toma otras connotaciones por vincular la Mesopotamia con el resto del país, cuestión geoestratégica que recibe mayor atención.

En esos años se comienza a hablar de la opción del puente como una posibilidad "tecnológicamente" factible a manejar

- 1984. Se suscribe un convenio entre Santa Fe y Entre Ríos; la Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo, la Dirección Nacional de Vialidad y las Municipalidades de Rosario y Victoria, para el estudio, proyecto, construcción y financiamiento
- 1988 Entre Ríos adjudica a CONINSA Consultora de Ingeniería S.A. la factibilidad técnica y económica de la vinculación. Se concluye que la obra no es conveniente ni factible técnica, económica y socialmente por lo que se desiste de su ejecución.
- 1991. Se suscribe un Convenio entre ambas Provincias y la Secretaría de Obras y Servicios para continuar y profundizar los estudios iniciados a los efectos de evaluar la factibilidad técnico- económica de la vinculación física con un Complejo vial.
- 1992. El compromiso con la obra desde la Nación queda firme a través del Dec.N° 2045 donde se declara de Interés Nacional
- 1996. El Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación oficializa el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional, dando inicio al proceso licitatorio. Adjudicación por el Sistema de Concesión de Obra Pública con pago de peaje.
- 1997. Se rechazó la única oferta presentada, por no ajustarse al Pliego de Bases y condiciones. Se decide una Segunda Licitación Pública Nacional e Internacional. El monto del Subsidio tope ofrecido por el Estado más que duplica el anterior.
- 1998. Se adjudica al Consorcio integrado por Impregilo Soc.por acciones, Iglys sa, Hochtief Aktiengesellschaft VormGebr. Helfmann, Techint Compañía Técnica Internacional SACel y Benito Roggio e Hijos SA, constituidos en "Puentes del Litoral SA."
- 2002. Paralización de las obras por decisión de "Puentes del Litoral". El incumplimiento era motivo de rescisión del contrato con ejecución de garantías; sin embargo, la empresa pretendió renegociar aludiendo "alteraciones económicas que vive el país" que le impedirían tomar el préstamo internacional para la terminación. Se llegó a un acuerdo para su terminación a marzo/2003.

Descripción presupuestaria del Puente Rosario Victoria

Costo total inicial de la obra		\$ 350.202.193
Subsidio estatal inicial	\$ 207.100.000	
Subsidio de Provincias	\$ 20.000.000	
Aporte empresario	\$ 143.102.193	
Subsidio estatal por ampliación a cuatro carriles		\$ 27.471.367
Costo total de la obra		\$ 377.673.562

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ◆ El interés nacional por definir un esquema de integración regional ha tenido indudable peso en la decisión de la obra.
- ◆ La falta de precisiones en la documentación técnica con que se licita la obra pone en duda la coherencia de la selección
- ◆ La puesta en marcha se realizó por fuera del Sistema de Inversión Pública Nacional y se licitó sin proyecto definitivo.
- ◆ La firme decisión política de realización de esta obra parece haber sido el respaldo necesario y suficiente para salvar las distintas debilidades que acompañaron el controvertido proceso licitatorio y la adjudicación final.
- ◆ El Estado realizó en tiempo y forma los aportes comprometidos; sin embargo, ante el incumplimiento del contrato por parte de la Adjudicataria, el Estado accedió a la "renegociación", aumentándose el subsidio final otorgado para la terminación.
- ◆ Hay numerosas dificultades para acceder a la documentación oficial. La información sobre inversiones pública es deficitaria