



**Beren, Teresa**  
**Quiñones, Marcela**  
**Rangel, Pablo**  
**Atencio, Juan Martin**  
**Maldonado, Lucrecia**

*Instituto de investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad.*

## **DESDE LOS MODELOS TRADICIONALES DE GESTIÓN DE OBRAS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS HACIA NUEVOS MODELOS. LA EXPERIENCIA DE SANTA FE<sup>1</sup>**

### **Resumen:**

El presente trabajo se centra en analizar los modelos tradicionales vigentes en Argentina en materia de obras públicas. En particular se profundiza en el desempeño del marco legal de la provincia de Santa Fe en lo vinculado a gestión de obras públicas y de infraestructura así como en el marco legal que sustenta su financiamiento.

Se seleccionan dos casos de estudio: la licitación del Acueducto Reconquista como también lo acontecido en materia jurídica con la Concesión de la Autopista Rosario- Santa Fe.

Sobre la base de las experiencias analizadas se observa que Santa Fe ha advertido la necesidad de explorar nuevas modalidades jurídicas y nuevas fuentes de financiamiento externas que permitan abordar proyectos de envergadura.

**Palabras claves:** Ley obras públicas – Concesión Obras Públicas – Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe – Gestión Público privada – Infraestructura Pública.

### **Abstract:**

The present work focuses on analyzing the traditional models in force in Argentina in the field of public works. In particular, the performance of the legal framework of the province of Santa Fe is deepened in relation to the management of public works and infrastructure, as well as in the legal framework that sustains its financing.

Two cases of study are selected: the Reconquista Aqueduct bidding, as well as what happened in legal matters with the Rosario-Santa Fe Freeway Concession.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se elaboró en el marco del Proyecto 1ECO212 Titulado "Modelos de Gestión Público Privada para el desarrollo.", dirigido por Beren, Teresa.



Based on the experiences analyzed, it is observed that Santa Fe has warned of the need to explore new legal modalities and new sources of external financing that allow for the implementation of large-scale projects.

**Keywords:** Public works law - Public Works Concession - Administration, Efficiency and Control of the Province of Santa Fe - Private Public Management -Public Infrastructure

## 1. Introducción

Argentina debate desde sus inicios acerca de las formas de financiamiento de sus obras públicas y de infraestructura.

Tanto a nivel nacional como subnacional, se enfrentan límites en los recursos presupuestarios a la hora de destinarlos a construir obras e infraestructuras que permitan movilizar a la población y la producción.

Asimismo, y dadas las exigencias de transparencia y ajuste a la ley por parte de todo el accionar público, tanto la realización como el financiamiento de las obras públicas deben cumplir con requisitos y procedimientos establecidos por distintas normas aplicables a tal fin, las cuales nos darán las distintas opciones posibles para su concreción en un momento y bajo un ordenamiento jurídico vigente y determinado.

## 2. Marco Legal para la planificación y ejecución de obras públicas en la provincia de Santa Fe

En primer lugar es posible recordar aquí que la voluntad estatal en materia contractual en la Provincia de Santa Fe se integra en forma conjunta por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Así se deduce de lo establecido en el artículo 55° de la Constitución Provincial, la cual establece que corresponde a la Legislatura "Autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos "ad referéndum" de la Legislatura.

Esto implica entonces, que es necesario la voluntad concurrente del Poder Ejecutivo y de la Legislatura para celebrar contratos con terceros y trae como consecuencia que, o bien la Legislatura mediante una ley autoriza y establece en forma previa como contratar, o bien el Poder Ejecutivo –luego de hacerlo- debe concurrir a la Legislatura para que ratifique el acuerdo al cual se haya arribado. De este modo, salvo que la Obra pública sea realizada directamente por la Administración Pública, de realizarse a través de una alternativa contractual, debemos encontrar una ley (modo principal de expresión de voluntad de la Legislatura) que nos autorice bajo algún procedimiento (el principio general es la "licitación pública") a celebrar el contrato pertinente para que la obra pública de que se trate sea realizada por un tercero.



La realización o construcción de una obra pública, entendiéndola a ésta como obra artificial realizada por el hombre, encuentra distintas opciones posibles para su concreción en la Provincia de Santa Fe, a la luz de la normativa actualmente vigente.

La Ley 5188 de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe, sancionada en 1960 y modificada por la ley N° 12.489, incluye como tal a *“todas las construcciones, refacciones, instalaciones, trabajos y obras en general; provisión, arrendamiento, adecuación, o reparación de máquinas, aparatos, materiales y elementos de trabajo, o necesarios para la actividad accesoria o complementaria de la obra que construya la provincia o cualquiera de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios, de aportes nacionales o particulares.”* (Artículo 1). Quedan excluidas *“las obras que ejecuten personas o entidades privadas con subsidios o subvenciones de la provincia.”* (Artículo 3), que se regirán por normas especiales que dictará el Poder Ejecutivo, estando su contratación y ejecución sometidas al contralor y fiscalización de la autoridad provincial competente.

La mencionada ley exige que *“las obras públicas deberán realizarse en bienes que sean de propiedad de la provincia o en los que ésta tenga posesión o disponga del uso.”* (Artículo 5), y limita como objeto de la misma a los inmuebles y muebles por accesión, no comprendiendo a los muebles que no adquieran tal carácter.

En este sentido, bajo el ordenamiento jurídico santafesino, se presentan tradicionalmente distintas formas de realización de una obra pública, a saber:

1) Ejecución directa por la Administración (Arts. 14 a 17 de la Ley 5188 de Obras Públicas)

Donde el trabajo público es ejecutado por la Administración, por lo tanto no existe contrato de obra pública. Las reparticiones que tengan a su cargo estas obras, efectuarán las adquisiciones necesarias para su ejecución por compra directa, pedidos de precios, licitación privada o pública.

2) Contrato de Obra Pública (Ejecución indirecta o por terceros Arts. 18 y 19 Ley 5188)

En este supuesto, se enumera los sistemas de contratación por los que podrá realizarse:

- *Ajuste alzado*: donde los presupuestos oficiales están divididos en ítems cuya suma será el presupuesto oficial de la obra que se licita. De este sistema no se reconocerán las variaciones en los precios de los elementos determinantes del costo de las obras.

- *Precio global con reconocimiento de variaciones de costos*: se reconocen las variaciones en más o en menos que desde la fecha de la licitación, durante su ejecución y hasta su término, se produzcan en los precios de los elementos determinantes del costo de las obras.

- *Unidad de medida y precios unitarios*: en este supuesto los oferentes deben cotizar precios unitarios por cada ítem del presupuesto oficial, y tales precios constituirán su oferta.



- *Costos y costas:* los oferentes compiten únicamente en el porcentaje de beneficios que deberá aplicarse a la suma del costo de las obras, más los gastos generales que porcentualmente fije el pliego.
- *Combinación de los sistemas.*
- *Otros sistemas de excepción que se establezcan.*

En este punto es posible remarcar que el procedimiento habitual para seleccionar el contratista de una obra pública es la licitación pública, no obstante lo cual, en toda normativa se establecen excepciones a dicho procedimiento, y es el art 20 Ley 5188 quien contempla las mismas. Merecen destacarse los inc.e) y h) a través de los cuales se contempla contratar directamente obras con organismos estatales, nacionales, provinciales o municipales en caso de convenir a los intereses de la Provincia; y las que resulten indispensables como complementarias o ampliatorias de una obra en curso de ejecución, que no hubiesen sido previstas en el proyecto ni pudieren incluirse en el contrato respectivo, siempre que el importe no exceda del 30% del monto total contratado

3) Convenios de Administración delegada con municipios y comunas, en el marco de la LOP 5188:

Este tipo de convenios permite realizar las obras a través de los gobiernos locales, que tienen a su cargo la ejecución de las mismas (por sí o a través de terceros). Bajo esta modalidad, la Provincia, previa certificación de avance de obra, abona al gobierno local el porcentaje de avance que corresponda. (art. 20).

4) Contrato de Concesión de Obra Pública:

En principio a modo de introducción acerca de la definición de este tipo de contrato administrativo, se ha dicho que: "... es un modo de ejecución de la obra pública por el que la Administración contrata a una empresa para la realización del trabajo, y no paga luego un precio por ella, sino que la remunera otorgándole la explotación de la nueva obra construida, durante el plazo determinado. El art. 58 de la Ley 23.696 LRE, amplía el concepto de concesión de obra, incluyendo la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes en orden a obtener recursos para nuevas obras, que se compensarán con una tarifa o peaje.

Conforme lo dispone la ley Nacional 17.520, con la modificación de la ley de Reforma del Estado:

1) Según el carácter de la obra se otorgará en concesión de obra pública: a) para la "Construcción, conservación o explotación de obras públicas nuevas;"; b) para la explotación, administración reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes.

2) Según haya o no contribución del contratista o subsidio del Estado resulta: a) a título oneroso, cuando se impone al concesionario el pago de una retribución en dinero (canon) o una participación en las ganancias a favor del Estado; b) gratuita; c)



Subvencionada por el Estado, en un pago único o con entregas distribuidas a lo largo de su explotación.

3) Según la forma en que se otorgue, la concesión puede ser: a) a iniciativa de la Administración, y seguirá el procedimiento de licitación pública o la contratación directa si se trata de entes públicos o sociedades de capital estatal; b) a iniciativa privada, en cuyo caso se puede optar por la licitación pública o el concurso de proyectos integrales.

El contrato de concesión de obra pública participa de los mismos caracteres que el contrato de obra pública, pero es aleatorio para el concesionario, pues los beneficios dependen de un hecho incierto: los ingresos durante el plazo de la concesión.

Dos fases diferentes integran el contrato: 1) la construcción de la obra pública, o la necesidad de realizar inversiones previas por parte del concesionario, para las ya existentes, y 2) el otorgamiento de la misma para su explotación por plazo determinado, al contratista o a quienes hayan financiado la obra.

Se distingue el contrato de concesión de obra pública, del de obra pública por cuanto en éste se pacta con un particular la construcción de la obra, y terminada se le abona el valor en la forma convenida, concluyendo las relaciones contractuales.

En el contrato de concesión de obra pública, una vez finalizada la obra, el constructor queda como concesionario del servicio a que estaba destinada, hasta cobrarse su costo más una ganancia razonable, es decir, la diferencia es la forma de pago, ya que en este caso se le "paga" con la explotación de la obra.

Por lo demás, el contrato de obra pública sólo crea relaciones jurídicas entre el Estado y el constructor, mientras que la concesión las establece además con los administrados, en virtud de que la Administración Pública le delega una parte de su poder jurídico para gestionar o realizar el servicio y cobrar su importe, generalmente en forma de tasas (CN.Fed, Sala Cont.Ad. 30/12/63, "Puerto de Rosario S.A. C/Gobierno Nacional." LL 114-673).

La explotación de la obra por el concesionario comienza desde la terminación de la obra nueva, o desde la recepción de una obra ya construida, a partir de lo cual el concesionario percibirá el precio, tarifa o peaje para costear su construcción y mantenimiento o sólo su mantenimiento o conservación. Es un modo de percibir de los usuarios un medio de remuneración por su trabajo. El importe debe ser razonable y acorde con los principios constitucionales sobre tributación, legalidad igualdad y no confiscatorias...deben guardar relación con la eventual rentabilidad: "Para ello se tendrá en cuenta la ecuación económica-financiera de cada emprendimiento", y los principios de justicia distributiva, paga únicamente quien utiliza la obra en cuestión."<sup>2</sup>

Así las cosas sobre estas bases de doctrina, En nuestra Provincia, tenemos diagramadas algunas normas sobre concesión de obra pública, a saber:

---

<sup>2</sup> Fuente citada, Roberto Dromi, Derecho Administrativo, tipo de contratos administrativos, pags. 627/629.



- a) Ley de Concesión de Obras Públicas Viales a Municipios y Comunas, en el marco de la ley 11.204 y modif.11.303, 11.399 y 12168 con un sistema mixto, de delegación a Municipios o Comunas de manera individual para hacer la explotación en algunas de las modalidades del art. 2 (gratuita o Subvencionada) y por peaje o tarifa, que compensará la ejecución, modificación, ampliación y/o los servicios de administración.

Se establece que en caso de implementar, tarifa o peaje se compensará la ejecución modificación, ampliación, y/o los servicios de administración, reparación, conservación o mantenimiento de la obra existente y la ejecución, explotación, administración o mantenimiento de la obra nueva. (Art. 3 inc.a) y que los corredores que los alcanza esta ley son las rutas provinciales Nros. 1, 2, 4, 6, 13, 14 , 18, 65, 70, 90, 92, 93 y 94 (Art. 3 b).

La tarifa o peaje no exceda el valor económico de los servicios ofrecidos, tener en cuenta la ecuación económica financiera del contrato, no sea su valor superior a las percibidas por concesionarios limítrofes o de otras concesiones de la Nación en jurisdicción Provincial. Programa de reinversión para determinar la reducción o ajuste de la tarifa o del subsidio, en caso que los aportes o ingresos superen las previsiones. (Art. 3º inciso c).

El Art. 4º Establece las condiciones generales del Contrato de Concesión y derechos y obligaciones de las partes, debiendo establecer la delimitación de la zona concesionada, inversiones, plazo de la concesión (no superior a 20 años), fiscalización, régimen de sanciones garantías, causales de extinción, revocación, caducidad, también la incorporación del personal de la DPV.

También se prevé el supuesto de Unidades Ejecutoras entre Municipios y Comunas entre sí, considerados personas o consorcios públicos, mediante convenios que serán aprobados por el Poder Ejecutivo (Arts. 5 y 6)

La ley también prevé la Fiscalización de la concesión, la autoridad de Aplicación (Art. 7º). La posibilidad de transferencia con autorización del Poder Ejecutivo bajo pena de caducidad (Art. 8).

Los supuestos de Resolución (Liquidación, Grave deficiencia en el cumplimiento de la concesión); y fraude, o negligencia grave del concesionario (Art. 9 incisos a, b y c, respectivamente).

También el supuesto de rescisión por mutuo acuerdo y rescate de la obra por la Provincia (Art. 10 incisos a y b).

Efectos de la extinción (Art. 11) y Autoridad de Aplicación (en el tiempo del dictado de la ley por el MOSPyV, art. 12º) hoy a cargo del Ministerio de Infraestructura por imperio de la ley 13.509.

Esta ley fue aggiornada en su reglamentación por Decreto 594 del 23 de marzo de 2018,



en el que recayera el Dictamen 424/2017 de Fiscalía de Estado.

- b) Asimismo en nuestra Jurisdicción Provincial se prevé la figura del contrato de concesión de obra, receptado en el Art. 148 de la ley 12.510, que establece que el Poder Ejecutivo puede asignar una Concesión de Obra Pública aprobada por ley, a personas físicas o jurídicas, en forma onerosa o gratuita, para proyectar, construir, conservar, mantener u operar una obra pública nueva o preexistente... (inc. a) para prestar un servicio público (b) para tercerizar actividades del Estado (inc. c).

El Art. 149 prevé que los concesionarios pueden percibir la contraprestación de los usuarios o beneficiarios, durante el plazo que dure la concesión que les permita amortizar la inversión, cubrir los gastos de operación y obtener una utilidad razonable.

El Art. 150 prevé que en los contratos de concesión debe preverse, modo de cálculo y revisión tarifaria, (a); Plan de Inversiones (b); Garantías y Canon a cargo del Concesionario (c); Obligaciones recíprocas al finalizar la concesión (d; causales y efectos de las modificaciones contractuales, determinación del resarcimiento y penalidades (e) y derechos de los usuarios (f).

Por Decreto 1104/2016 se reglamentó únicamente el Art. 148 de la ley 12.510, considerándose que los arts. 149 y 150 no requerían reglamentación.-

Por último, también en algunos casos las concesiones de obra pública han sido objeto de leyes especiales, lo cual no puede sorprender ya que la propia ley 12510 actualmente vigente establece en su artículo 148 que la concesión puede otorgarse previa ley de la Legislatura.

El Ordenamiento Jurídico Santafesino contiene otras normas de carácter complementario aplicables a la Obra Pública que podemos distinguir a partir de:

a) Normas que implican o conllevan reglas de preferencia

a.1) Ley de Compre Santafesino:

La ley 13.505 de Compre Santafesino establece la obligación de todos los organismos mencionados en el Artículo 4 y 5 de la Ley 12.510, a adquirir de forma preferente bienes originarios o producidos en la Provincia y a contratar obras o servicios de empresas o personas proveedores locales, especificando en su artículo 3 que se considerará producto local a *“aquel bien que tenga su origen y en su caso, el proceso de elaboración o transformación total o parcial en el territorio de esta Provincia.”*

El producto local y la empresa o proveedor local, tendrán preferencia en su oferta cuando en las mismas, para idénticas o similares prestaciones, productos y condiciones de pago, su precio sea igual o inferior al de los bienes y/u obras y/o servicios ofrecidos por empresas no consideradas provinciales incrementadas en un 5%.



Si en una contratación, aplicando el rango de preferencia mencionado, ninguna empresa o proveedor local resulta favorecido, deberá otorgarse a la mejor oferta local cuyo precio no supere el 8% respecto a la mejor cotización del resto de los oferentes, la posibilidad de mejorar su oferta. A tal fin, se convocará a la empresa o proveedor local de mejor precio a presentar, en un término de 15 días, una "mejora de oferta". Esta compulsa será evaluada conforme a los criterios de preferencia enunciados.

A su vez, el artículo 8 dispone: *"Cuando en los proyectos de obras y/o servicios a contratar existan diferentes alternativas técnicamente viables, se elegirán preferentemente aquellas que permitan la utilización de materiales y/o productos que puedan ser abastecidas por las empresas provinciales o desarrolladas por ellas para tal fin o sus obras sean ejecutadas por empresas contratistas provinciales."*

*Si bien esta norma no implica una modalidad contractual para realizar la obra, si tiene una incidencia fundamental en los procedimientos de selección de los contratistas, es decir en las licitaciones públicas u otros procedimientos competitivos que se utilicen para elegir a quien deba llevar adelante la obra pública que el Estado quiera realizar.*

#### a.2) Iniciativa privada:

El artículo 126 de la ley 12.510 establece entre las modalidades de contratación que puede hacerse "concurso de proyectos integrales" cuando:

1. La jurisdicción o ente solicitante no hubiera determinado detalladamente en el llamado las especificaciones del objeto del contrato, o
2. Cuando se tratare de una Iniciativa Privada y la jurisdicción o ente desee obtener propuestas sobre los diversos medios posibles para satisfacer sus necesidades

En ambos casos la jurisdicción o ente solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) consignar previamente los factores a considerar para evaluar las propuestas y determinar el coeficiente de ponderación de cada factor y la manera de considerarlos

b) efectuar la selección del proveedor o contratista tanto en función de la conveniencia técnica como de su precio

c) otorgar al oferente autor de la iniciativa privada el derecho de participar juntamente con el titular de la oferta declarada más conveniente por el licitante en una etapa de mejora de oferta. El régimen de iniciativa privada se encuentra reglamentado, exigiéndose que las iniciativas sean novedosas u originales o impliquen una innovación tecnológica o científica, y deberán contener los lineamientos que permitan su identificación y comprensión, así como la aptitud suficiente para demostrar la viabilidad, jurídica, técnica y económica del proyecto.

La iniciativa deberá ser declarada de interés público o desestimada por la más alta autoridad de la Jurisdicción o Entidad. Efectuada la declaración de interés público, la iniciativa será tomada como base para la selección de ofertas de acuerdo con el procedimiento de licitación pública.





La declaración de interés público de la iniciativa o su desestimación no generará obligaciones a cargo del Estado Provincial, quien en ningún caso estará obligado a reembolsar gastos ni honorarios al autor del proyecto por su calidad de tal.

Se contempla el derecho de autor de quien presenta la iniciativa. En tal sentido se dispone que si como resultado de la licitación pública la oferta más conveniente fuera la del autor de la iniciativa, se adjudicará a éste. En caso de existir una oferta más conveniente se convocará al oferente de la misma y al oferente autor de la iniciativa para que mejoren sus respectivas propuestas:

En los casos en que, recibidas dichas mejoras, las ofertas fueran de conveniencia equivalente será preferida la del autor de la iniciativa, (entendiéndose que existe equivalencia de ofertas cuando la diferencia entre la oferta del autor de la iniciativa y la oferta mejor calificada, no supere el cinco por ciento (5%) de esta última)

El autor de la iniciativa privada, en el supuesto de no ser seleccionado, tendrá derecho a percibir de quien resultare adjudicatario, en calidad de honorarios y gastos reembolsables, un porcentaje del uno por ciento (1%) del monto de la oferta adjudicada.

Los derechos del autor de la iniciativa tendrán una vigencia de dos (2) años a partir de su presentación, aún en el caso de no ser declarada de interés público.

### a.3) Régimen Provincial Asociación Público- Privada – Ley 12518

La ley provincial, establece que son un instrumento de cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado, destinado a establecer un vínculo obligacional entre las partes, a fin de asociarse para la ejecución y desarrollo de obras públicas, servicios públicos, u otra actividad delegable.

El artículo 2 de la ley provincial enumera los posibles objetos de Asociación Público- Privada, a saber:

- a) Ejecución y/u operación y/o mantenimiento de obras y/o servicios públicos.
- b) Ampliación de obras y/o servicios públicos existentes.
- c) Proyecto, financiamiento y construcción de obras y/o servicios públicos, incluyendo, entre otras modalidades, operaciones de llave en mano.
- d) Prestación total o parcial de un servicio público, precedida o no de la ejecución de la obra pública.
- e) Desempeño de actividades de competencia de la Administración Pública que resulten delegables.
- f) Ejecución de obra pública, con o sin prestación del servicio público, para la locación o arrendamiento por la Administración Pública. En este caso, al término de la Asociación Público-Privada, la propiedad de la obra corresponde al Estado Provincial.

Este tipo de asociaciones podrá organizarse como sociedades anónimas, fideicomisos o bajo cualquier otra modalidad que resulte apta para financiarse por medio del régimen de oferta



pública.

Las propuestas de Asociación Público-Privada deben tener como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) Identificación del proyecto y su naturaleza.
- b) Las bases de factibilidad técnica, económica y financiera.
- c) Monto estimado de la inversión.
- d) Forma jurídica que adoptará la Asociación Público-Privada, con identificación de la participación que asumirá el Estado Provincial.
- e) Identificación expresa y descripción completa de los aportes del Sector Público y del Sector Privado.
- f) Un informe circunstanciado del proyecto, emitido por el organismo propiciante.

Una vez verificados los requisitos, la Comisión de Evaluación de Asociaciones Público-Privadas evaluará el interés público comprometido, elevando al Poder Ejecutivo Provincial un informe circunstanciado en relación con la propuesta y aconsejando su elegibilidad o desestimación.

Si el Poder Ejecutivo aprueba la propuesta, eleva los antecedentes a la Legislatura Provincial, a los efectos de que ésta declare el interés público comprometido y la incluya en el régimen de Asociación Público-Privada. Posteriormente, el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda implementará el proceso de selección del socio privado.

## **2. Marco legal para el financiamiento de la obra pública en Santa Fe.**

Como ya expresamos, las provincias y entre ellas Santa Fe necesitan financiamiento para las grandes obras de infraestructura, y esto se da principalmente por dos razones, por un lado, los montos de inversión que se requieren hace imposible que puedan financiarse con recursos genuinos del propio Presupuesto Provincial; por otro, es factible recurrir a las operaciones de crédito público dado que se da lo que se llama equidad intergeneracional, es decir, varias generaciones disfrutan los beneficios que genera la construcción de las obras, por lo que es equitativo que varias generaciones contribuyan a su financiamiento.

El financiamiento involucra siempre una operación de endeudamiento. En Santa Fe de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 12.510 en su art.48 se diferencia el endeudamiento según sea a corto o largo plazo.

El endeudamiento será a corto plazo cuando su reembolso se produzca dentro del ejercicio presupuestario y a largo plazo cuando lo exceda. La ley es muy precisa al decir que "las operaciones que superen el ejercicio financiero, sin ser reembolsadas, se consideran operaciones de crédito público...".



Asimismo, en lo referido a Financiamiento sin Crédito Público se podrá materializar a través de emisión de cheques de pago diferido a contratistas, proveedores, emisión de letras del tesoro con vencimiento antes del cierre anual presupuestario, y hasta el monto para operaciones de corto plazo previsto en la Ley de Presupuesto.

En el caso de operaciones de Financiamiento con Crédito Público, el artículo 60 de la Ley 12510 dispone que su materialización podrá hacerse a través de emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo constitutivos de un empréstito, emisión y colocación de letras de Tesorería y emisión de pagarés u otros medios sucedáneos de pago (ej. CPD), cuyos vencimientos superen el ejercicio financiero, préstamos con instituciones u organismos que tengan facultad para realizar estas operaciones, consolidación, conversión y renegociación de deudas, entre otros. A modo de ejemplo, tenemos los préstamos para inversión en obras concretas con Organismos Multilaterales o Bilaterales (BIRF, BID, OFID, Fondo de Kuwait para el Desarrollo Ec. Árabe), deuda consolidada, emisión Letras del Tesoro, bono o cheques de pago diferido, con vencimiento posterior al cierre de año presupuestario.

Para acceder al financiamiento, la provincia de Santa fe posee varias restricciones, tanto exógenas como endógenas. Por un lado, las restricciones impuestas en la Constitución provincial, y la Ley de Responsabilidad Fiscal a la cual la provincia de Santa Fe adhirió y, por otro, las restricciones que son auto-impuestas por los administradores del Estado y tienen que ver con el deber de los mismos a la hora de pensar en la capacidad de repago de la obra pública.

En relación a las restricciones exógenas, la primera que debe transitar la provincia a la hora de pedir financiamiento está contenida en el Art. 55 inc 12 de la Constitución Provincial el cual establece que el servicio de la totalidad de la deuda no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial y, a través del art. 70 de la Ley N° 12.510 se define el ratio como, la relación al cierre del ejercicio financiero anterior entre la sumatoria de la amortización, interés, eventuales actualizaciones de capital, comisiones y todo otro cargo proveniente del endeudamiento y el conjunto de los recursos recaudados excluidos los de afectación específica, los de capital y los obtenidos de financiamiento de la totalidad de la Administración Provincial.

Además se requiere una Ley provincial que autorice al Poder Ejecutivo a contraer la deuda, dicha ley puede estar en la Ley de Presupuesto o; en una Ley Especial; con la excepción de lo previsto en el art. 66 de la Ley N° 12.510, que refiere a la reestructuración de deuda en mejores condiciones.

Otra de las restricciones surge de la adhesión de la provincial al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, LEY N° 25.917, en el cual, en cada ejercicio fiscal el servicio de la deuda no debe superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios y comunas.

Finalmente y más allá de estas restricciones, son necesarias otras autorizaciones, por ejemplo,



en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación debe dar autorización a fin de afectar coparticipación federal en garantía, o, en el caso que se requiera que las entidades financieras puedan efectuar determinadas operaciones con la provincias, como préstamos, o compra de títulos públicos, se requiere autorización del Banco Central de la Republica Argentina, y de la Comisión Nacional de Valores, como Organismos regulatorios en caso de uso del crédito en el exterior.

Las fuentes de financiamiento, a las cuales puede recurrir la provincia son: los organismos multilaterales de crédito, el Mercado de capitales, Entidades bancarias/financieras, y entre otras.

A su vez, con los organismos multilaterales de crédito, la provincia puede suscribir Préstamos directos, donde se firma un convenio con el organismo de crédito, previo aval/garantía del gobierno nacional; o, Préstamos indirectos en el cual el gobierno central firma el acuerdo de préstamo con el organismo internacional y luego lo re-presta a las provincias (o municipios y comunas) a través de Convenios Subsidiarios de Préstamos (CSP).

La provincia de Santa Fe, ha ejecutado obras con diferentes organismos internacionales de crédito, como ser BIRF, FONPLATA, BID, Fondo Kuwaiti, Fondo OPEP, FOCEM.

### **3. Casos de estudio:**

Se describen a continuación dos experiencias que encuadran en modelos tradicionales de gestión de obra pública.

El primero de ellos regulado por la ley 5188 Licitación de obra pública con la particularidad de contar con Financiamiento Externo.

El segundo caso es un contrato de concesión de obra pública que incluye la construcción de una obra y su explotación por sistema combinado (peaje y fondo específico)

#### **Acueducto reconquista – Provincia de Santa Fe**

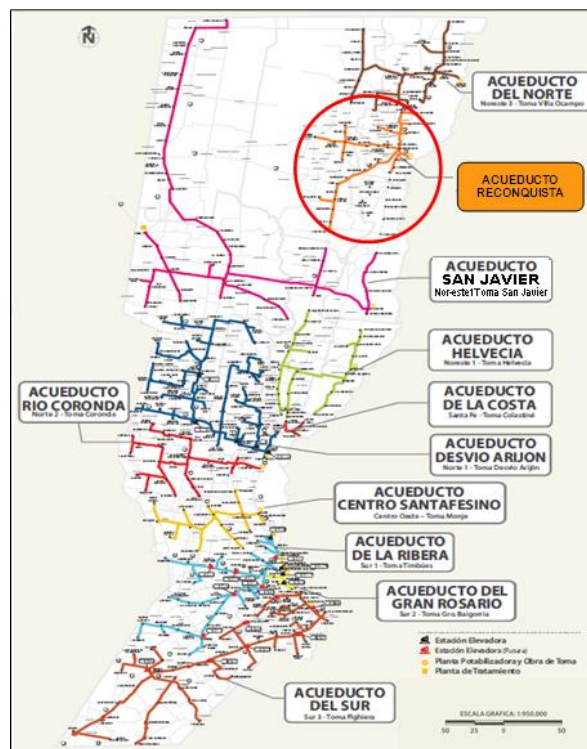
El Acueducto Reconquista es uno de los 11 acueductos que componen el Sistema Provincial de Acueductos, el cual el Gobierno de la Provincia ha diseñado para alimentar la totalidad de las poblaciones del territorio santafesino. El objetivo principal de este Sistema es el de garantizar el derecho humano a consumir agua de calidad a todos los habitantes de la provincia de Santa Fe utilizando como fuente de abastecimiento el Río Paraná.

El sistema ACUEDUCTO RECONQUISTA permitirá abastecer de agua potable de buena calidad a las poblaciones ubicadas en el noreste de la provincia de Santa Fe, disminuyendo así el riesgo en salud por enfermedades de origen hídrico, permitiendo a su vez el desarrollo socioeconómico de las localidades, limitado actualmente por la escasez de agua. El área de



influencia del total del sistema proyectado es de 12.200 kilómetros cuadrados, que beneficiará a 275.000 habitantes al final del horizonte de diseño previsto de 30 años, la planta potabilizadora tratará un volumen de agua de 108.000 m<sup>3</sup>/día.

En la Figura siguiente se puede observar el Sistema Provincial de Acueductos donde se indica la ubicación regional del Acueducto Reconquista.



La obra del Acueducto Reconquista, se dividió en dos fases para su ejecución, en virtud de la magnitud de las inversiones a realizar y de los plazos de ejecución que esta obra ocupara. A su vez, estas dos etapas, se subdividieron en diferentes secciones a saber:

Fase 1 – Sección A: Obra de Toma, Ramal de Agua Cruda y un tramo de Ramal de Agua Tratada, y la 1er. Estación de Bombeo.

Fase 1 – Sección B: Planta Potabilizadora.

Fase 1 – Sección C: Abastecimiento zona núcleo y ramal oeste.

Fase 2 – Sección A: Ramal Sur 1.



## Fase 2 – Sección B: Ramal Sur 2 y Ramal Norte.

Tal como fuera mencionado anteriormente, para poder llevar adelante los préstamos con los organismos de Financiamiento, se requirió, además de encuadrarse en los límites establecidos, una Ley específica provincial, la firma de los convenios de préstamo, y la resolución de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda de Nación, entre otros.

Así, la Ley N° 13.352, del año 2013 autoriza al poder ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe hasta la suma de 15 millones de Dinares Kuwaitíes, y la Ley N°13.466, del año 2015, autoriza al poder ejecutivo a endeudarse con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, hasta la suma de 50 millones de dólares estadounidenses. En cada una de las leyes se establecen también las condiciones generales del préstamos.

Ambos prestamos otorgan 4 años de gracia, el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe fija una tasa de interés de 3% y una plazo de amortización de 20 años, en cuanto el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, fija una tasa de interés del 5% y una amortización 28 cuotas semestrales.

Ambos préstamos requirieron además la firma de un convenio de préstamos, siendo el Decreto provincial 0435 del 19/02/2014 que aprueba el Convenio de Préstamo entre la provincia y el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe y el Contrato de Contragarantía entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Nacional y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Convenio de Préstamo se firmó el 24/03/2014 y es el N° 891.

Asimismo el Decreto provincial 1366 del 28/05/2015 ratifica el Convenio de Préstamo N° 1636 PB entre la provincia y OFID y aprueba el Contrato de Contragarantía entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Nacional y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

El gobierno nacional a su vez, el 05 de marzo de 2014, bajo resolución Nro. 050 de la Secretaría de Hacienda del MECON autorizó el endeudamiento provincial con el Fondo Kuwaiti y el 11 de junio de 2015, bajo resolución Nro. 128 de la Secretaría de Hacienda del MECON autorizó el endeudamiento con el fondo de OPEP.

Así, concluidas los requisitos formales, se envían al Fondo los pliegos licitatorios para su no objeción y para dar comienzo a la ejecución obra en cuestión.

Éste tipo de obras, se realizan cumpliendo los requisitos de una licitación pública internacional.

Las licitaciones se formularon mediante un sistema de doble sobre, con un sobre N° 1: presentación y antecedentes y sobre N° 2: propuesta económica.

A la fecha el estado de situación del proyecto es el siguiente:



Fase 1 – sección A, obra finalizada, monto original de contrato: \$ 117.706.415,77 (mayo 2011), ejecutada con recursos provinciales.

Fase 1 – sección B, en ejecución, monto original de contrato: \$ 389.404.235,14 (junio 2014).

Fase 1 – Sección C: Obra en ejecución, financiada con el Fondo Kuwaití, monto de contrato: \$ 381.506.661,00 (Febrero 2015).

Fase 2 – Sección A: Ramal Sur 1: Obra en ejecución, financiada por OFID, monto original de contrato: \$ 509.550.000,00 (agosto 2015).

Fase 2 – Sección B: Ramal Sur 2 y Ramal Norte: Obra en ejecución, financiada por OFID. Obra en ejecución, financiada por OFID, monto original de contrato: \$ 265.001.461,29 (marzo 2016).

### **Concesión por peaje para la Construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración-gerenciamiento y explotación de la Autopista provincial AP-01 Brigadier General Estanislao López**

La habilitación de la Autopista Provincial 01, data de 1972 con mantenimiento mixto entre Nación y Provincia hasta 1980 y a partir de allí a cargo de la provincia de Santa Fe a través de la Dirección Provincial de Vialidad.

En el año 1994 se concede el corredor, en el marco de la ley 11.157 que autorizaba al Poder Ejecutivo a otorgar en concesión a título oneroso el corredor. Dicha norma se encuadró en el régimen de emergencia económica provincial estatuido por la ley 10.798, que a su vez replicaba su anterior ley provincial 10.472 (que adhería a la ley nacional de emergencia 20.696).

En ese marco legal entonces se adjudica por primera vez la autopista mencionada mediante un contrato de "Concesión por Peaje de la Construcción, Mejoras, Reparación, Conservación, Ampliación, Remodelación, Mantenimiento y Administración de la AP 01- Brigadier General Estanislao López".

Desde la toma de posesión el Contrato fue adecuado en diversas oportunidades, lo que derivó en una renegociación de las condiciones contractuales originalmente pactadas. Todo ello conforme a lo permitido por la Ley provincial 12.036 en la que, la Provincia adhiere a lo dispuesto por los art. 8,9 y 10 de la Ley Nacional 25561, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, lo cual conlleva a efectuar una renegociación de las condiciones contractuales que originariamente se pactaran.

Así las cosas, extinguido dicho contrato, en el año 2009, se llamó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión del corredor nuevamente como concesión por peaje de Obra Pública, en el mismo marco de la ley 11.157, lo cual se basó en el Dictamen N° 236/2010 de Fiscalía de Estado que sustentó el Decreto 1033/2010 que así lo dispuso.



Dicho llamado a licitación involucraba: la repavimentación total de la Autopista; su administración-gerenciamiento; explotación por sistema de peaje; la realización de obras de mantenimiento (corredor vial , luminarias, etc.) y el mantenimiento y conservación del Corredor Biológico

Dada la trascendencia del proyecto de inversión a presentar, con varios meses de anticipación se puso a disposición de los oferentes la siguiente documentación, que debía considerarse a los efectos de efectuar las ofertas:

- a.) Análisis deflectométrico de la Autopista,
- b.) Índice de Estado de la Autopista,
- c.) Tránsito registrado del primer semestre del año 2010 y anteriores,
- d.) Mano de Obra que se debía obligatoriamente incorporar con el detalle de cantidad y costos totales.

Por otra parte, se exigían condiciones a cumplir en la oferta, siendo las de mayor trascendencia :

- a) Repavimentación total de la Autopista en los primeros 5 años, requiriendo una vida útil de 5 años en cada tramo a intervenir,
- b) Programa Económico Financiero con el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR), exigiéndose para la misma un valor tope de 8% en pesos.
- c) Integración del capital de la sociedad de 15 millones de pesos.
- d) Cotización de un Precio por vehículo Pasante (PVP). El mismo debía respetar que: el valor de lo cotizado para PVP de cabinas de accesos debía ser de un 40% del valor del PVP de cabinas troncales.
- e) Cotización de 11 obras que se realizarían a lo largo de los primeros años de concesión. Dichas obras serían abonadas por la Concedente/Comitente en el marco de lo establecido por la Ley de Obras Públicas de la Provincia y sus Decretos Reglamentarios.

Como contrapartida el estado provincial asumía compromisos, entre los que se destacan: la constitución de un Fondo de Obras cuyo cometido era aportar fondos al desempeño de la concesión, la realización de una serie de obras complementarias cuyos resultados mejorarían la ecuación económica-financiera del contrato y la redeterminación semestral del Pago por Vehículo Pasante (PVP) que se debía pagar al concesionario.

En fecha 04 de Enero de 2011, el ex – Ministerio de Aguas, Servicios Públicos, y Medio Ambiente, y la firma que presentó la mejor oferta en llamado a licitación, suscribieron el contrato de concesión por peaje por un plazo de diez años, conforme a lo requerido en el pliego.

#### Desarrollo de la concesión:

Durante los años de la concesión las obligaciones de las partes se concretaron en formas y proporciones diferentes a las previstas. Algunos de los factores que influyeron fueron:





1-Estado de deterioro profundo de la Calzada: El mismo dio lugar al replanteo del orden de prioridad y tipología de trabajos a efectuarse. Se debieron contemplar intervenciones definidas como urgentes.

2- Constitución del fondo de Obras: En relación al mismo, para poder constituirse válidamente, y de conformidad a lo establecido en la Ley Provincial N° 12.510, se requería el dictado de una Ley que aprobara la afectación específica de los recursos, cuestión no resuelta por la legislatura provincial en los años de concesión.

3- Cambios estructurales en la economía nacional e internacional: Resulta imprescindible repasar los profundos cambios económicos que atravesaron a nuestro país desde el 2010 al 2016, a los fines de evaluar su incidencia en un contrato como el que nos ocupa, a saber:

*Evolución del contexto económico nacional:* En el año 2010 la economía argentina se encontraba en un período de crecimiento con bajas tasas tanto de inflación como de intereses, cuestión sin dudas por demás relevante al momento de efectuar el estudio y presentación de oferta, ya que exigía una tasa máxima de retorno del proyecto del 8% que resultaba bastante baja, aunque no lo parecía en esa época, ya que si se trata de comparar, basta mencionar que en ese momento la tasa BADLAR se encontraba en el orden del 10%.

Sobre finales del 2010 se produce un cambio sustancial no solo en lo político, sino también, y en lo que a este contrato se refiere, en lo económico:

- Aumento tasa inflación (pasó de tasas del 20% a 40%)
- Aumento tasa interés (de 10% a 30%)
- Devaluación de la moneda (dólar de 4\$ a 16\$)

Estas tres variables afectaron directamente al contrato, que, se reitera, exigía una proyección a 10 años con una TIR 8%; con cambios imposibles de pronosticar con suficiente acierto en nuestro país, para cualquier analista.

El encarecimiento de las Tasas generaba la imposibilidad de acceder a créditos, ya que se tornaba inviable presentar ante cualquier entidad bancaria un proyecto de inversión con una TIR de 8%, cuando las tasas de préstamos/plazos fijos/etc. eran sustancialmente superiores.

El aumento sustancial de la tasa de inflación se vio reflejado en un aumento igual o superior en los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones salariales de todos los gremios, de modo de mantener el poder adquisitivo de los salarios.

En definitiva, todas las variables económicas-financieras de la economía general del país se modificaron a partir de la fecha de Licitación, tornándose cada vez más perjudiciales e imposibles de prever, para el normal desarrollo del contrato.

*Programa Económico Financiero del proyecto:* El Plan Económico - Financiero presentado generaba la necesidad de contar con recursos los primeros 5 años, los cuales debían provenir del acceso a créditos bancarios y/o del resultado (beneficio) esperado de las obras complementarias cotizadas, las que se preveían realizar conjuntamente con la repavimentación de la calzada.

Según surge de los balances del concesionario, éste no era pasible de crédito (cuestión que se



mantuvo a lo largo de los 5 años) ya que se trataba de una sociedad nueva creada a los fines de un proyecto de inversión de alto riesgo.

En simultáneo, en el ámbito nacional se producían situaciones asimilables, pero a diferencia de Santa Fe las autopistas nacionales recibieron sistemáticos subsidios directos y/o indirectos que permitían paliar las dificultades (por ej. Autopista Rosario Buenos Aires y Rosario Córdoba).

Ante esta situación de distorsión en el cumplimiento del contrato de concesión se decide Iniciar el proceso de Revisión del contrato; dicha revisión involucró la solicitud de:

Estudio y Evaluación Técnico Económica Integral de lo acontecido. En ese marco se encomiendan dos auditorías. Por un lado, al IET, dependiente de la UNR a quien (en el marco del convenio vigente según Decreto 4737/2014 que crea con el Instituto del Transporte una Comisión de Auditoría Técnica de la Concesión de la Autopista AP01) se le solicita una evaluación técnica integral de lo acontecido. Por otra parte, a la Facultad de Ciencias Económicas de la UNR se le solicita una auditoría de los resultados obtenidos por ARSSA a lo largo de la concesión y comparación entre el plan Económico Financiero previsto en el contrato con los resultados reales obtenidos.

Luego se solicita la intervención de Fiscalía de Estado y estudios complementarios.

Todos los factores aludidos incidieron en el resultado del modelo de concesión elegido, en el que las partes sólo pudieron cumplir parcialmente con sus obligaciones, lográndose repavimentar el corredor parcialmente; constituyendo todo ello un motivo suficiente para proponer la rescisión.

#### **4. Algunas Conclusiones**

Argentina reconoce dos modelos tradicionales para financiar y construir infraestructuras públicas: la construcción de obra por terceros con financiamiento en los presupuestos públicos y la concesión de obra pública con financiamiento a través de precios públicos.

En la provincia de Santa Fe estos modelos se han replicado a través del tiempo. En lo vinculado a ejecución y financiamiento de obra pública por parte de terceros existe una normativa de probada solvencia que regula y constituye su respaldo. La fecha del dictado de la ley N° 5188 y su vigencia, aún con modificaciones posteriores, parece demostrar por sí misma esta afirmación.

En lo referido a concesión de obra pública su recorrido normativo está más vinculado con la aprobación de normas específicas (incluidas algunas leyes de emergencia que tratan sobre las mismas) no sólo por la necesidad de dar cumplimiento a imperativos constitucionales o legales preestablecidos por el ordenamiento jurídico, sino también por las cambiantes condiciones económicas que pudieran afectar a la ejecución del contrato de concesión en sí mismo.

En Santa Fe la ejecución y financiamiento de obra pública a través del tiempo no ha presentado dificultades, salvo en lo referido a la experiencia de concesión de obra pública, de



lo cual es un ejemplo el contrato de concesión de la Autopista Rosario Santa Fe.

En los últimos años se advierte la necesidad de explorar nuevas modalidades jurídicas y nuevas fuentes de financiamiento externas que permitan abordar proyectos de envergadura .

En ese marco se presentan como casos de estudio la licitación del Acueducto Reconquista como también lo acontecido en materia jurídica con la Concesión de la Autopista Rosario-Santa Fe.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe. Análisis y comentarios. Gonnet, María Cristina y Demaría, Américo José. O. Buyatti Librería Editorial.

Ley 5188 de Obras Públicas de la Provincia de Santa Fe.

Ley 13505 de la Provincia de Santa Fe.

Derecho Administrativo, tipo de contratos administrativos. Dromi, Roberto.

Inversión privada en el sector público. Crivelli, Julio César. Editorial Astrea.