

Proyecto de Ley

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Senado...

SANCIONAN:

RÉGIMEN FEDERAL DE FINANCIAMIENTO DE RUTAS NACIONALES BAJO GESTIÓN PROVINCIAL

ARTÍCULO 1º.- Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer un régimen federal de financiamiento para aquellos tramos de rutas integrantes de la Red Vial Nacional cuya conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, reconstrucción o ejecución de obras sea asumida por las provincias mediante convenios con el Estado Nacional, sin que ello implique la transferencia de su dominio o patrimonio.

El régimen garantizará que la asunción de obligaciones financieras por parte de las provincias sea acompañada por la transferencia de los recursos nacionales con afectación específica destinados legalmente a la infraestructura vial.

ARTÍCULO 2º.- Permanencia en la Red Vial Nacional

Los tramos de rutas nacionales comprendidos en los convenios celebrados entre el Estado Nacional y las provincias continuarán integrando la Red Vial Nacional y conservarán su carácter de bienes de dominio nacional, de conformidad con lo establecido por el artículo 18 de la Ley N° 11.658 y las normas que regulan la Red Vial Nacional.

La delegación de la gestión, conservación, mantenimiento o ejecución de obras no podrá interpretarse como transferencia de dominio, titularidad, jurisdicción patrimonial o desafectación de la red nacional.

ARTÍCULO 3º.- Asunción de obligaciones por las provincias

Cuando una provincia asuma, total o parcialmente, mediante convenio con el Estado Nacional, las obligaciones de financiamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, reconstrucción o ejecución de obras sobre tramos de rutas nacionales, el Estado Nacional deberá garantizar la transferencia de los recursos nacionales con afectación específica destinados al financiamiento de infraestructura vial que correspondan a dichos tramos.

La transferencia de los recursos deberá guardar relación directa con las obligaciones efectivamente asumidas por la provincia y con las necesidades de conservación, mantenimiento y recuperación de la infraestructura.

ARTÍCULO 4º.- Recursos afectados

A los fines de la presente ley, serán considerados recursos nacionales con afectación específica para el financiamiento de las rutas comprendidas en el artículo 1º aquellos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, establecido por el Título III de la Ley N° 23.966 y sus modificatorias, destinados al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte creado por el Decreto N° 976/2001 y, dentro de éste, al Sistema Vial Integrado (SISVIAL).

Asimismo, serán considerados los demás recursos que, por disposición legal o reglamentaria, se encuentren específicamente afectados al financiamiento, conservación, mantenimiento, rehabilitación o construcción de la Red Vial Nacional.

ARTÍCULO 5º.- Transferencia de los recursos

Establécese que, cuando una provincia asuma la gestión financiera y operativa de un tramo de ruta nacional comprendido en un convenio celebrado con el Estado Nacional, los recursos afectados a infraestructura vial que correspondan a dicho tramo deberán ser

transferidos a la jurisdicción provincial de manera automática, mensual y directa, sin intermediación discrecional de organismos de la Administración Pública Nacional.

La transferencia deberá efectuarse dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes respecto de los recursos recaudados y efectivamente ingresados durante el mes inmediato anterior.

En ningún caso la celebración de un convenio de transferencia de gestión podrá implicar para la provincia la obligación de financiar con recursos propios, en forma exclusiva, infraestructura cuya fuente de financiamiento se encuentre legalmente afectada a la finalidad vial nacional.

ARTÍCULO 6º.- Determinación del monto.

El monto correspondiente a cada jurisdicción provincial será determinado en función de los tramos efectivamente incluidos en el convenio y deberá contemplar, como mínimo:

- a) la longitud del tramo transferido para su gestión;
- b) el estado de conservación y deterioro de la infraestructura al momento de la asunción de la gestión;
- c) el tránsito medio diario anual y la composición del tránsito, incluyendo el tránsito pesado;
- d) las necesidades de mantenimiento ordinario y extraordinario;
- e) las obras de rehabilitación, reconstrucción o mejoramiento necesarias para recuperar condiciones adecuadas de transitabilidad y seguridad vial; y
- f) los costos de conservación y mantenimiento determinados mediante parámetros técnicos objetivos y actualizados.

La metodología de cálculo deberá ser pública, uniforme para todas las jurisdicciones y aprobada con intervención del Consejo Vial Federal.

ARTÍCULO 7º.- Estado inicial de las rutas

Previo a la transferencia de la gestión de cada tramo, la Dirección Nacional de Vialidad deberá elaborar, conjuntamente con el organismo vial provincial correspondiente, un informe técnico que determine:

- a) estado de la calzada;
- b) estado de banquetas;
- c) estado de puentes y alcantarillas;
- d) señalización horizontal y vertical;
- e) sistemas de iluminación cuando correspondan;
- f) obras de arte y estructuras complementarias;
- g) niveles de deterioro;
- h) necesidades inmediatas de intervención;
- i) obras de recuperación necesarias; y
- j) costo estimado de mantenimiento y recuperación.

El informe deberá ser incorporado como anexo al convenio correspondiente y publicado en los sitios web oficiales del Estado Nacional y de la provincia involucrada.

ARTÍCULO 8º.- Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte

Los recursos correspondientes a los tramos cuya gestión sea asumida por las provincias deberán identificarse en forma diferenciada dentro de la cuenta correspondiente al Sistema Vial Integrado (SISVIAL) del Fideicomiso de Infraestructura de Transporte creado por el Decreto N° 976/2001.

La identificación deberá permitir determinar, para cada provincia y cada tramo de ruta, los recursos recaudados, devengados, transferidos y ejecutados.

ARTÍCULO 9º.- Actualización

Los montos determinados de conformidad con el artículo 6º deberán actualizarse periódicamente con la evolución de los costos de conservación, mantenimiento y obras viales, de acuerdo al índice de costos de la construcción elaborado por el INDEC.

ARTÍCULO 10.- Recursos adeudados

La Nación deberá determinar y transferir a las provincias beneficiarias, dentro de los noventa (90) días de la entrada en vigencia de la presente ley, los recursos con afectación específica que hubieran correspondido a los tramos bajo gestión provincial desde la fecha efectiva de asunción de las obligaciones previstas en los convenios respectivos y que no hubieran sido transferidos.

La deuda determinada tendrá carácter de obligación exigible y deberá ser cancelada conforme al mecanismo que establezca la reglamentación, sin que pueda ser compensada con recursos de libre disponibilidad de las provincias.

ARTÍCULO 11.- Emergencias viales

Cuando los tramos comprendidos en la presente ley sufran daños derivados de emergencias climáticas, catástrofes naturales, accidentes de magnitud, colapso de puentes, derrumbes, inundaciones, aluviones, nevadas extraordinarias u otros acontecimientos que afecten gravemente la transitabilidad o seguridad vial, el Estado Nacional deberá habilitar mecanismos extraordinarios de financiamiento con cargo a los recursos nacionales afectados a infraestructura vial.

La atención de estas situaciones no podrá quedar exclusivamente a cargo de los recursos ordinarios de las provincias.

ARTÍCULO 12.- Obras ejecutadas por las provincias

Las obras de construcción, rehabilitación, reconstrucción, mejoramiento o ampliación realizadas por las provincias sobre rutas nacionales en el marco de la presente ley, con recursos nacionales transferidos en virtud de la misma, quedarán incorporadas a la Red Vial Nacional y al patrimonio nacional conforme al régimen jurídico aplicable.

ARTÍCULO 13.- Prioridad para las jurisdicciones que asuman mayores obligaciones

La distribución de los recursos deberá contemplar prioritariamente a aquellas provincias que, como consecuencia de convenios celebrados con el Estado Nacional, hayan

asumido obligaciones de financiamiento, mantenimiento y ejecución de obras sobre rutas nacionales que permanecen bajo dominio nacional.

En ningún caso la asunción provincial de dichas obligaciones podrá utilizarse como fundamento para reducir o eliminar los recursos nacionales afectados a la infraestructura vial correspondiente.

ARTÍCULO 14.- Transparencia y publicidad

El Poder Ejecutivo Nacional deberá publicar mensualmente:

- a) la recaudación correspondiente al Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono destinada a infraestructura de transporte;
- b) los recursos asignados a cada provincia;
- c) las transferencias efectivamente realizadas;
- d) las obras ejecutadas;
- e) el grado de avance físico y financiero; y
- f) los saldos pendientes de transferencia.

La información deberá encontrarse disponible en formatos abiertos y de acceso público.

ARTÍCULO 15.- Consejo Vial Federal

El Consejo Vial Federal participará en la determinación de los criterios técnicos de distribución, actualización y seguimiento de los recursos correspondientes a las rutas nacionales cuya gestión haya sido asumida por las provincias.

Asimismo, podrá formular recomendaciones al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación respecto de las necesidades de inversión de la Red Vial Nacional.

ARTÍCULO 16.- Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo Nacional deberá adecuar, dentro de los sesenta (60) días de publicada la presente ley, las normas reglamentarias y los instrumentos fiduciarios necesarios para garantizar la transferencia automática de los recursos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 17.- Autoridad de aplicación

El Poder Ejecutivo Nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley, la que deberá coordinar su implementación con el organismo nacional competente en materia de Red Vial Nacional, el Ministerio de Economía y el Consejo Vial Federal.

ARTÍCULO 18.- Aplicación de la Ley

La presente ley se aplicará a los convenios celebrados con anterioridad a su entrada en vigencia, aun cuando estén en curso de ejecución.

ARTÍCULO 19.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su publicación.

ARTÍCULO 20.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTIAN FELIPE ANDINO

JORGE CHICA

SANTIAGO CAFIERO

ROXANA MONZON

JUAN CARLOS MOLINA

ARIEL RAUSCHENBERGER

PABLO TODERO

LORENA POKOIK

ANA MARIA IANNI

HILDA AGUIRRE

NANCY SAND

AGUSTINA PROPATO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un régimen federal de financiamiento para aquellos tramos de la Red Vial Nacional cuya gestión, conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, reconstrucción o ejecución de obras sea asumida por las provincias mediante convenios con el Estado Nacional, garantizando que la transferencia de responsabilidades sea acompañada por los recursos nacionales necesarios para afrontarlas.

La iniciativa parte de un principio elemental de nuestro federalismo: no puede existir una transferencia de responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos.

Cuando una provincia asume obligaciones sobre una ruta que continúa integrando la Red Vial Nacional y cuyo dominio permanece en cabeza del Estado Nacional, no resulta razonable que deba afrontar esas obligaciones exclusivamente con recursos de su propio presupuesto, mientras los recursos nacionales afectados específicamente al financiamiento de infraestructura vial continúan bajo administración nacional.

La delegación de determinadas tareas de gestión o mantenimiento no puede transformarse, en los hechos, en una transferencia de cargas financieras desde la Nación hacia las provincias.

i. Las rutas nacionales continúan siendo responsabilidad del Estado Nacional

La Ley N.º 11.658 establece que los caminos nacionales, sus ensanches y obras anexas son de propiedad de la Nación. Esta condición patrimonial no se modifica por la celebración de convenios mediante los cuales el Estado Nacional delegue en las provincias determinadas tareas de conservación, mantenimiento o ejecución de obras.

Por ello, resulta necesario diferenciar claramente entre la gestión de una infraestructura y la responsabilidad patrimonial y financiera sobre ella.

El presente proyecto procura, precisamente, que esa delegación no implique el debilitamiento de las capacidades financieras provinciales ni una disminución de la responsabilidad que corresponde al Estado Nacional.

ii. Existen recursos nacionales destinados específicamente a la infraestructura vial

El proyecto no crea nuevos impuestos ni establece nuevas cargas para los ciudadanos.

Busca garantizar que los recursos que ya recauda el Estado Nacional y que cuentan con afectación específica para infraestructura vial sean aplicados de manera coherente con las responsabilidades efectivamente asumidas por cada jurisdicción.

El artículo 19 del Título III de la Ley N.º 23.966 establece una distribución específica del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, incluyendo recursos destinados al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte y, dentro de éste, al Sistema Vial Integrado (SISVIAL).

Por lo tanto, el problema no radica necesariamente en la inexistencia de recursos, sino en garantizar que aquellos fondos afectados legalmente a una finalidad específica lleguen efectivamente a las jurisdicciones que deben afrontar las obligaciones vinculadas a esa finalidad.

La presente iniciativa procura recuperar ese principio de correspondencia entre competencia, responsabilidad y financiamiento.

iii. El federalismo exige que las responsabilidades sean acompañadas por recursos

La situación que atraviesan distintas provincias del país demuestra la necesidad de establecer reglas generales y objetivas.

Cuando una provincia debe conservar, rehabilitar o ejecutar obras sobre una ruta nacional, se encuentra sosteniendo una infraestructura que excede el interés estrictamente provincial.

Las rutas nacionales conectan regiones, permiten el traslado de personas y bienes, sostienen las economías regionales y garantizan la integración territorial.

Por ello, cuando una jurisdicción provincial asume responsabilidades sobre ellas, no está realizando simplemente una inversión provincial: está contribuyendo al sostenimiento de una infraestructura de carácter federal.

El Estado Nacional no puede conservar la titularidad y el carácter nacional de una ruta, delegar su mantenimiento y, simultáneamente, desvincularse de los recursos necesarios para garantizar su conservación.

iv. Los aportes privados para infraestructura tampoco deben sustituir la responsabilidad nacional

Esta cuestión adquiere especial relevancia frente a los nuevos esquemas de inversión y desarrollo de grandes proyectos productivos y mineros.

En el caso de San Juan, el Acta Compromiso celebrada entre la Provincia y Vicuña Argentina S.A. de hasta USD 250 millones, contempla un amplio universo de posibles destinos, incluyendo obras hídricas, de saneamiento, viales, de salud, educación, vivienda, energía, infraestructura urbana y social, así como proyectos agrícolas y productivos vinculados directa o indirectamente con el Proyecto Vicuña.

Este tipo de aportes constituye una herramienta extraordinaria para el desarrollo territorial y puede permitir que las provincias afronten inversiones estratégicas que mejoren sus condiciones de producción, infraestructura y calidad de vida.

Precisamente por ello, no debería utilizarse como sustituto de las obligaciones financieras que corresponden al Estado Nacional.

El hecho de que una provincia pueda acceder a recursos provenientes de aportes privados vinculados a una inversión productiva no puede convertirse en una justificación para que la Nación reduzca, postergue o deje de realizar las inversiones que legal y constitucionalmente corresponden a su ámbito de competencia.

La lógica debe ser la contraria: los recursos privados deben complementar la inversión pública, no reemplazarla; y los recursos provinciales deben complementar la inversión nacional, no sustituirla.

En consecuencia, cuando una provincia cuenta con recursos extraordinarios provenientes de un proyecto productivo, esos recursos deberían poder ser destinados a otras necesidades estratégicas de desarrollo territorial, mientras el Estado Nacional

cumple con las obligaciones propias de la infraestructura que permanece bajo su jurisdicción y patrimonio.

No se trata de superponer fuentes de financiamiento, sino de evitar que una fuente extraordinaria termine sustituyendo a otra que ya tiene una finalidad específica y una responsabilidad jurisdiccional determinada.

v. La inversión nacional debe acompañar el desarrollo productivo

La infraestructura vial constituye una condición indispensable para el desarrollo económico y productivo del país.

La minería, la agricultura, la industria, la vitivinicultura, la energía, el turismo, el comercio y las economías regionales dependen de corredores seguros y transitables que permitan reducir costos logísticos, mejorar la competitividad y conectar la producción con los mercados nacionales e internacionales.

Esto adquiere particular relevancia ante el desarrollo de proyectos de gran escala que demandarán infraestructura, logística y conectividad durante décadas.

El crecimiento de la actividad económica no puede implicar que las provincias deban asumir crecientemente los costos de infraestructura nacional.

Por el contrario, a mayor desarrollo productivo, mayor debe ser el compromiso del Estado Nacional con la infraestructura federal que hace posible ese desarrollo.

vi. Recursos acordes a las responsabilidades asumidas

El proyecto establece que los recursos correspondientes a cada jurisdicción deberán determinarse mediante criterios objetivos que contemplen la longitud de los tramos, el estado de conservación, el tránsito, la participación del transporte pesado, las necesidades de mantenimiento y las obras necesarias para garantizar condiciones adecuadas de transitabilidad y seguridad.

De esta manera, se busca evitar que las provincias deban negociar discrecionalmente con el Poder Ejecutivo Nacional los recursos necesarios para sostener infraestructura que continúa siendo nacional.

Debe existir un mecanismo objetivo, transparente, automático y federal.

Asimismo, los montos deberán actualizarse periódicamente de acuerdo con la evolución de los costos de construcción y mantenimiento vial, evitando que las transferencias pierdan capacidad real de financiamiento.

vii. Las obligaciones asumidas no pueden generar un desfinanciamiento provincial

La transferencia de responsabilidades debe mejorar la coordinación entre Nación y provincias, no deteriorar las finanzas provinciales.

Si una jurisdicción asume mayores obligaciones para garantizar la conservación de una ruta nacional, ese esfuerzo debe ser reconocido en la distribución de los recursos nacionales.

De lo contrario, se produciría una situación contradictoria: cuanto mayor sea el esfuerzo de una provincia para sostener una infraestructura nacional, menor sería la responsabilidad financiera de la Nación.

El presente proyecto establece exactamente el principio contrario: a mayor responsabilidad asumida por las provincias, debe existir una adecuada correspondencia con los recursos nacionales destinados a sostenerla.

viii. Las emergencias también requieren una respuesta federal

Las rutas nacionales están expuestas a inundaciones, aluviones, derrumbes, nevadas extraordinarias, accidentes de magnitud, colapsos de puentes y otros acontecimientos que pueden generar daños que exceden ampliamente los costos ordinarios de mantenimiento.

Una provincia puede asumir determinadas tareas de conservación, pero no puede quedar sola frente a una emergencia extraordinaria sobre una infraestructura que continúa siendo nacional.

Por ello, el proyecto establece mecanismos extraordinarios de financiamiento nacional para atender situaciones que excedan la capacidad presupuestaria ordinaria de las jurisdicciones provinciales.

ix. Transparencia y control

La iniciativa incorpora mecanismos de transparencia para conocer cuánto se recauda, cuánto se asigna a cada jurisdicción, qué transferencias se realizan y qué obras se ejecutan.

La ciudadanía tiene derecho a conocer el destino de los recursos públicos y, especialmente, de aquellos recursos tributarios que cuentan con afectación específica.

Por ello, se establece la obligación de publicar periódicamente la recaudación, las asignaciones, las transferencias, las obras ejecutadas, sus avances físicos y financieros y los saldos pendientes.

x. Una política federal de infraestructura

La infraestructura vial nacional debe ser entendida como una política de Estado federal. No pertenece exclusivamente a las provincias por las que atraviesan las rutas ni constituye una responsabilidad que pueda trasladarse unilateralmente a ellas.

Es una red que integra territorios, conecta regiones, sostiene cadenas productivas y permite la circulación de personas y mercancías a lo largo del país.

Por eso, cuando una provincia asume la gestión de un tramo de esa red, debe contar con los recursos necesarios para hacerlo, sin que ello implique que el Estado Nacional deje de cumplir las obligaciones que conserva sobre esa infraestructura.

La existencia de aportes privados extraordinarios, como los contemplados en el caso del Proyecto Vicuña, no modifica esta regla. Por el contrario, permite pensar un esquema más eficiente en el que cada fuente de financiamiento cumpla una función complementaria.

Los recursos privados vinculados al desarrollo productivo pueden ser destinados a nuevas obras y proyectos estratégicos para las provincias, mientras los recursos nacionales afectados a la infraestructura vial deben sostener las obligaciones propias de la Nación.

El objetivo no es trasladar responsabilidades a la Nación que hoy corresponden a las provincias. El objetivo es evitar el proceso inverso: que la Nación transfiera responsabilidades sin transferir recursos y que las provincias deban utilizar recursos extraordinarios para cubrir obligaciones que permanecen siendo nacionales.

xi. Un verdadero federalismo fiscal

El federalismo no puede limitarse a distribuir formalmente competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Debe garantizar que cada jurisdicción disponga de los recursos necesarios para cumplir las funciones que efectivamente desarrolla, y que ninguna provincia sea obligada a resignar recursos destinados a su propio desarrollo para cubrir responsabilidades que corresponden al Estado Nacional.

La Argentina necesita un sistema en el cual las responsabilidades sigan a los recursos y los recursos sigan a las responsabilidades.

Por todo lo expuesto, el presente proyecto busca establecer reglas claras, objetivas y federales para el financiamiento de las rutas nacionales cuya gestión sea asumida por las provincias, garantizando que los recursos nacionales afectados a infraestructura vial acompañen las obligaciones efectivamente asumidas.

De esta manera, se procura fortalecer las autonomías provinciales, preservar la Red Vial Nacional, promover el desarrollo productivo y garantizar una utilización más eficiente y complementaria de los recursos públicos y privados destinados a infraestructura.

Porque el desarrollo federal no puede construirse trasladando costos de una jurisdicción a otra. La Nación debe cumplir con las responsabilidades que conserva, las provincias deben contar con los recursos para las funciones que efectivamente asumen y los aportes privados deben servir para ampliar la capacidad de inversión, no para sustituir obligaciones públicas preexistentes.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

CRISTIAN FELIPE ANDINO

JORGE CHICA

SANTIAGO CAFIERO

ROXANA MONZON

JUAN CARLOS MOLINA

ARIEL RAUSCHENBERGER

PABLO TODERO

LORENA POKOIK

ANA MARIA IANNI

HILDA AGUIRRE

NANCY SAND

AGUSTINA PROPATO