
12^o Simposio Regional de Investigación Contable

“TÚNEL SUBFLUVIAL URANGA-SILVESTRE BEGNIS: PROPUESTA DE MEDICIÓN COMO ACTIVO DEL PATRIMONIO PÚBLICO – ESTUDIOS PRELIMINARES”

TEMA 2: TEORÍA CONTABLE. ELEMENTOS DEL UNIVERSO CONTABLE. RAMAS, ESPECIALIDADES O SEGMENTOS. SISTEMAS CONTABLES

Autores:

Cr. Carlos Fabricio Cuenca

Cr. Carlos María Retamar

Cra. Romina Stepanic Pouey

Paraná, Noviembre de 2016

RESUMEN

El presente constituye parte de un trabajo de investigación que busca enriquecer el conocimiento existente en relación con la estimación del valor de un bien sin mercado activo.

Se trata de la búsqueda de criterios de medición, dentro de un ámbito contable desprovisto de normas asimilables, para la valorización de un bien público, la obra de ingeniería, única en su tipo en América Latina, que es el Túnel Subfluvial, considerado como el eje de la región metropolitana en materia social, cultural, productiva y política.

Esta obra se erige como el Cruce Logístico Nodal de la Hidrovía Paraná-Paraguay y del Corredor Bioceánico, y resulta clave para la integración y el crecimiento productivo del área metropolitana de la capital de la provincia y su comunicación con el resto de la región.

La idea del trabajo se sustenta en reconocer al Estado como satisfactor de necesidades: salud, cultura, educación, bienestar material, pero también como promovedor del desarrollo económico y humano, a través del servicio de un activo perteneciente a su patrimonio.

Se busca, en esta instancia, proponer un criterio de medición aplicable para determinar un valor actual y vigente para este Bien público, y sentar las bases para un trabajo de profundización posterior y determinación efectiva del valor numérico que representaría dicha medición.

Asimismo se exponen los avances en el relevamiento de datos necesarios para la determinación del valor de medición, conforme al modelo y parámetros propuestos en el presente trabajo.

PALABRAS CLAVE

Medición – Patrimonio Público – Activo

1 ASPECTOS INTRODUCTORIOS

En palabras del Dr. A. Atchabahian podemos caracterizar la Hacienda Pública como la *“...coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común, que los individuos no podrían atender aisladamente...”* (1)

En la hacienda pública encontramos, tanto bienes pertenecientes al dominio público, natural y artificial, como bienes del dominio privado del Estado. Puntualmente el proyecto que nos ocupa, se trata de un bien de dominio público artificial. Esos bienes forman parte del patrimonio del estado y éste, como cualquier ente, necesita organizar una contabilidad patrimonial pública, tanto en el registro y manejo de los bienes como en el control de la gestión patrimonial.

Señala la FACPCE que la gestión del patrimonio del Estado no tiende a definir solvencia ni a determinar su “capital” sino a asegurar lo necesario para cumplir sus fines, tender a los servicios que debe prestar y determinar responsabilidades por parte de quienes lo tienen a cargo.

Adicionalmente, expresa el profesor J. Alberto Arévalo que, la Contabilidad pública tiene un objetivo propio: tomar los principios y preceptos del contralor de la contabilidad general a la actividad financiera del Estado para revelar la actividad, registrarla y exponerla adecuadamente. Y ello presupone un conocimiento preciso de la organización y gestión de la hacienda pública.

1.1 La importancia de esta Obra en el escenario en la Provincia de Entre Ríos – Necesidad de romper el aislamiento

El presupuesto público debe tener en cuenta la demanda de servicios que la comunidad le requiere, es por ello que surge una obra pública destinada a satisfacer esas necesidades. El Túnel, la primera vía de comunicación para Entre Ríos, significó la integración del litoral argentino al país, una de las políticas públicas integrativas realizadas en esa época, ya que habían pasado siglos aislados en su propia insularidad, demarcada por los ríos Paraná y Uruguay.

Uno de los impactos producidos por dicha obra, se lo podría analizar a través del crecimiento poblacional histórico de la provincia.

La combinación de latifundios –con baja demanda de mano de obra– y minifundios –resultante de la subdivisión de la tierra en las colonias– con el estancamiento económico provocó el éxodo rural hacia Rosario y Buenos Aires. En 1970 casi medio millón de entrerrianos vivían fuera de la provincia. Esto se modificó gracias a la construcción de infraestructura de comunicación y transporte tal como el túnel subfluvial Hernandarias vinculando Paraná con Santa Fe (1969); los puentes internacionales J. G. Artigas (1975) y Libertador San Martín (1976) que vinculan a la provincia con el Uruguay; el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo (1977) principal vía de comunicación Entre Ríos-Buenos Aires, y más recientemente el puente Rosario-Victoria, denominado Puente Nuestra Señora del Rosario en 2003.

Paralelamente, afinidades históricas y productivas favorecieron los acuerdos y la creciente integración de Entre Ríos con provincias pampeanas, especialmente con Santa Fe.

Esta infraestructura integró el territorio provincial con el resto del país y con los países vecinos constituyendo un nudo de comunicaciones vital desde la perspectiva de la integración regional en el Mercosur.

Conjuntamente, se acentuó en el interior de la provincia el protagonismo de los centros urbanos más cercanos a las costas, fortaleciéndose la concentración de actividades económicas y de

población en sus alrededores. En el ámbito productivo, la tradicional explotación ganadera fue cediendo territorio a la agricultura, más demandante de mano de obra.

Antes de esta obra, durante años hubo un servicio de balsas automóviles, que llevaban pasajeros, camiones, colectivos y automóviles, inaugurado en 1929. También existía un servicio regular de lanchas entre ambas capitales provinciales.

El cruce de Paraná a Santa Fe se hacía regularmente desde mediados del siglo diecinueve, con lanchas y vapores, primero hasta el puerto Viejo y luego, desde su inauguración en 1907, hasta el puerto Nuevo.

El problema del aislamiento era un aspecto necesario de resolver con inmediatez, no obstante, desde principios del siglo XIX, los proyectos y las ideas para cubrir dicha necesidad se presentaban una tras otra.

Luego de varias iniciativas presentadas al Congreso de la Nación en distintas oportunidades acerca de la construcción de un puente o túnel, llega la obra tan esperada. El 2 de mayo de 1956, la colocación de la piedra simbólica fundamental del túnel subfluvial, marca un hito en la historia de la ciudad y la provincia.

La construcción de una obra tan monumental y costosa atravesó diversas dificultades, suscitándose desde el comienzo polémicas acerca de la conveniencia de construir un puente o un túnel.

Los gobernadores Dr. Raúl Uranga y Carlos Sylvestre Begnis, acuerdan por declaración del 24 de febrero de 1960, llamada "Declaración de Sauce Viejo" la construcción de la misma.

El 19 de junio de ese mismo año se firmó el Tratado, texto del Dr. Jorge Fereyra Bertozzi, en el que su participación fue muy importante con un estudio completo sobre el problema de la dominialidad Hídrica; demostrando la pertenencia a las provincias en vez de la Nación.

Para los ex gobernadores Uranga y Sylvestre Begnis, fueron varias las razones que determinaron la elección de un túnel antes que un puente:

- 1) La menor inversión de divisas dado que la mayor cantidad de rubros: salarios, fletes, arena, piedras, cemento, hierro para hormigón, azulejos, pinturas, cables eléctricos, usinas generadoras de energía, etc., eran de producción nacional. Para la construcción de un puente el gasto en divisas hubiera sido mayor ya que los perfiles de hierro y los cables necesarios todavía no eran producidos por la industria nacional.

- 2) Plazo de vida útil mucho mayor en el túnel, prácticamente ilimitado. El puente, en cambio, tendría una vida útil bastante corta como lo demostró el puente colgante de Santa Fe a 48 años de su instalación.

3) La capacidad portante ilimitada en el túnel para cualquier vehículo, camión o ferrocarril; los puentes tienen un límite desde que el peso de la carga o de estructura se traslada a las funciones de un río como el Paraná, resulta difícil por la constitución de su lecho.

4) Consejo militar que consideró mejor la construcción del túnel.

La inauguración del Túnel subfluvial, en el año 1969, marcó a la provincia de Entre Ríos de una manera importante en cuanto a mejoras en las comunicaciones y en los aspectos económicos y turísticos. El Túnel cumple un papel fundamental: el fin del aislamiento. Pero además constituye el nacimiento de la actividad turística provincial: la llegada de la demanda inicial de visitantes, motivada principalmente en aquella instancia por la obra en sí, hace que posteriormente se amplíen sus horizontes hacia el interior de Entre Ríos, descubriendo sus recursos turísticos y encontrando en ella una nueva perspectiva del turismo.

2 LA OBRA

2.1 Construcción del Túnel Subfluvial

La decisión de la construcción del Túnel Subfluvial se da en un contexto político local y mundial con disímiles teorías del desarrollo económico; a nivel académico se debatían sobre dos posiciones sobre el papel que deberían cumplir las inversiones en infraestructuras vial y algunas otras estatales.

Una teoría era pro desarrollo de las actividades de índole productivas privadas. Frente a esto se postergaban las obras de infraestructura y faltaba apoyo a las obras de gran envergadura.

La otra corriente de desarrollismo era la que apoyaba y proponía la construcción de grandes obras de infraestructura.

Los problemas que originaban estas grandes obras ensayadas por economías altamente desarrolladas, se traducían en un alto endeudamiento toda vez que se las aplicaba en países no muy desarrollados.

En el ámbito académico internacional, aparece la teoría del economista americano Albert Otto Hirschman, planteando que las obras deben ser por un quantum mínimo, aquel que va a servir al desarrollo de la actividad de la inversión productiva debiendo tener prioridad las obras de comunicación destinadas a romper ciertos aislamientos existentes en los países subdesarrollados; de acuerdo a un plan nacional. (2)

De esta manera se justificó la construcción de la misma en dicho momento.

La obra fue declarada de interés nacional por Decreto 7122/56 vinculando en forma continua y permanente la zona de la Mesopotamia con el resto del país, y considerando que los estudios realizados por el Departamento de Estado contemplaba la posibilidad técnica de llevar a cabo esta obra. El procedimiento que se propiciaba mediante concesión de obra pública por sistema de peaje,

respondía por un lado a concretar obras dentro del país en el plazo más breve posible y al de no exigir al Estado mayores desembolsos para ayudar la elevada erogación para la ejecución .

Dentro de las cláusulas Generales del proyecto de Licitación de concesión de obra que comprendía la contratación, proyecto, construcción y mantenimiento de la obra así como el servicio de explotación hasta la entrega al Estado de la obra terminada incluía:

- Túnel subfluvial carretero para dos vías de tránsito bajo el río Paraná;
- Instalación de ventilación, analizadores de aire viciado, fuerza motriz, iluminación, llamada de teléfonos, sanitarios e agua corriente y desagüe, etc. contra incendios, usina de emergencia y todas las demás necesarias para que la obra sea completa y de acuerdo con su fin;
- Edificio de ventilación, administrativo y de control, y todos aquellos necesarios para el funcionamiento de la obra;
- Playa de acceso y rampas de enlace entre playas y el túnel;
- Obras de defensa, marginales , de fondo y de accesos; - Trabajos necesarios para mantener libre la navegación en el río de la zona de la obra;
- Definir zonas a expropiar por el Estado para la obra y accesos.

Los accesos carreteros del lado Paraná y del lado Santa Fe hasta empalmar los caminos ya existentes en la isla Berduc, así como el puente sobre el río Colastiné, serían ejecutados por la Nación y estarían concluidos para la fecha de habilitación del túnel.

El servicio comprendería la explotación, así como el mantenimiento, conservación y reconstrucción de cualquier parte de la obra o instalación, incluso conservación, reconstrucción o ampliación de defensas hasta el término de la concesión, en que se procediera a su entrega al Estado, en adecuadas condiciones de funcionamiento, sin cargo alguno.

Se debía presentar un plan de financiación y explotación que incluiría planillas de tránsito probables, recaudación, sobre la base de las tarifas propuestas, gastos de mantenimiento y explotación, amortización e intereses para el plazo de concesión básica de treinta años.

La obra tendría un plazo estimado no mayor a cinco años de ejecución.

El 31 de enero de 1961 en la Casa de Gobierno de Santa Fe, tuvo lugar la apertura de las propuestas para la construcción del Túnel. Sólo hubo un oferente que estaba formado por un consorcio de empresas de Argentina, Alemania e Italia.

La Comisión Interprovincial, después de estudiar y analizar la propuesta, aconsejó la adjudicación de los trabajos a dicho consorcio integrado por las Empresas HOCHTIEF A.G. de Essen (Alemania), VIANINI S.P.A de Roma (Italia) y SAILAV S.A. de Buenos Aires (Argentina). También se había contratado la asistencia técnica y el asesoramiento económico de la Société D'Etudes et Equipements, aprobándose el proyecto y presupuesto respectivamente el 3 de febrero de 1962.

2.1.1 Desarrollo de la Obra

En febrero de 1962 se iniciaron las primeras obras civiles, mientras que en mayo de 1964 se dio comienzo al propio proyecto.

El período de construcción fue originalmente calculado en 4 años, debiendo ser prolongado a raíz de dificultades temporarias.

La obra consta de un tramo entubado de aproximadamente 2.397 metros, 36 tubos que miden 65,45m. de largo y pesan 4.000 toneladas, en cada extremo una rampa de acceso de 271 metros cada una, resultando por consiguiente que la longitud total es de 2.939 metros., peajes a ambos lados y una sala de control desde donde se vigilan y manejan todas las instalaciones electrónicas y vehículos que transitan por el túnel .

La zona de acostumbramiento la comprende los primeros 75 metros de las rampas de acceso tanto del lado de Santa Fe como de Paraná, mediante una parrilla de oscurecimiento gradual que tiene como función la adaptación de la vista del automovilista que ingresa al túnel.

La obra cuenta con un sistema de ventilación con registradores especiales. Células fotoeléctricas regulan el sistema de iluminación a cielo abierto en la zona de acostumbramiento visual y en el interior. La circulación es observada y regulada por un circuito cerrado de televisión. Una red de altoparlante con teléfono, completa el sistema cada cien metros.

La mecánica moderna como la incorporación de los equipos de rayos láser, se manejaba desde la Isla Flotante; siendo ésta la que facilitó la inmersión de los tubos en el lecho del río, construida en Holanda. Su traslado de Ámsterdam al puerto de Buenos Aires demandó 44 días de travesía. La unidad enteramente metálica, descansó sobre cuatro columnas de base cuadrada y bordes de cremallera a manera de patas accionadas en sentido vertical mediante tambores hidráulicos. Tenía un largo de 38 metros con 0,60 cm.; 30 metros de ancho y tres metros de espesor.

La construcción de la obra se realizó con materiales de la zona: cemento, canto rodado, hierro de alta resistencia, hierro común y arena.

Como método de contracción se eligió la prefabricación de elementos del túnel (tubos) en un dique seco para luego trasladarlos hasta el lugar del emplazamiento, donde eran sumergidos y colocados.

2.1.2 Denominación de la Obra

El túnel subfluvial originalmente fue reconocido bajo la denominación "Hernandarias", para rendir homenaje a Don Hernando Arias de Saavedra- Hernandarias, quien fue el primer criollo en gobernar estas tierras.

Llegado el año 2001, se presenta una inquietud, por las Comisiones de Homenaje a los Doctores Raúl Uranga y Carlos Sylvestre Begnis, respecto al cambio del nombre de la obra, en pos del reconocimiento hacia los gobernadores que suscribieron el Tratado Interprovincial y que posibilitaron la concreción del túnel.

Es así que desde el 14 de Agosto de 2001 pasó a llamarse "Raúl Uranga- Carlos Sylvestre Begnis".

3 ASPECTOS ECONÓMICOS - FINANCIEROS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL TÚNEL Y SU INCIDENCIA INICIAL

Considerando el contexto y las fluctuaciones observadas en el valor adquisitivo de la moneda, requiere referirse a unidades de valor constante cuando se comparan hechos económicos sucedidos en momentos distintos.

En el contrato se había establecido un sistema de reajuste para comparar el costo resultante de la obra con el presupuestado, consistiendo en aplicar los precios vigentes a una determinada fecha a las cantidades de materiales, jornales, servicios, etc., que se iban consumiendo; esa determinada fecha es 31 de enero 1961, día de apertura de la licitación. Los análisis económicos realizados respecto a esta obra tomaron generalmente como valor de unidad constante el Peso de enero de 1961.

El Contrato establecía la obligación del Consorcio de proyectar y construir un túnel de determinadas características cuyo costo no superara los Dos mil quinientos millones de Pesos.

El presupuesto definitivo ascendió a Pesos 2.214.434.808 m/n y de acuerdo al plan financiero debía invertirse a lo largo de 48 meses (4 años) que duraría la construcción, o sea durante el periodo 1962/1965.

Se suscitaron diversos inconvenientes durante la ejecución: en el período 1962/1964 la obra sufrió una paralización de veinte meses, por falta de fondos; desde mediados de 1964 hasta fines de 1965 los trabajos no pudieron alcanzar nunca su ritmo normal por demoras en los equipos; el primer semestre 1966 se caracterizó por la falta de fondos y el incremento de las deudas a terceros.

Dada la situación económico-financiera de las provincias, la financiación de la obra solo era posible si el gobierno Nacional les concedía un crédito suficiente o se obtenía un crédito del exterior. Cualquiera de las dos alternativas debería cubrir el aumento del costo interno.

La base económica para la obtención de tales créditos era sólida y superaba las condiciones mínimas exigidas por los organismos internacionales de crédito.

Desde mayo de 1964 hasta comienzo de 1967, la Nación prestó a las provincias una cantidad en dólares equivalentes a Pesos 2.648.000.000 m/n que debía devolverse a partir del próximo año, en diez años de plazo y en pesos argentinos. (3)

Además desde abril 1967 y hasta la finalización de la obra, el Gobierno nacional había comprometido una sustancial participación en la financiación de costos de obra, en calidad de aportes no reintegrables.

De acuerdo al presupuesto de la obra y teniendo en cuenta los compromisos de aporte que la nación había tomado a su cargo, se esperaba que el costo de la construcción fuera soportado de la siguiente medida: Nación: un 40%; y las Provincias el 60%: - Con recursos propios 36%; - Con préstamos del Gobierno Nacional reintegrable a diez años 12%; - Con un préstamo de Commerzbank (Alemania) reintegrable a dos años de plazo 12%

La obra presupuesta se calculó a un costo de 2.500 millones de pesos. Atento a las grandes fluctuaciones de precios y variación del poder adquisitivo de la moneda nacional, la cantidad real invertida fue de 21.600 millones nominales; no obstante representó sólo un incremento del 15% en términos reales con respeto a lo previsto, incluyendo alguna obras adicionales.

Se esperaba que en un lapso no mayor a 20 años la recaudación por peaje cubriera totalmente el costo de la obra.

4 LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LOS BIENES EN EL ESTADO

4.1 Sistema de Administración de Bienes del Estado

El sistema de administración de bienes es un conjunto de normas, principios, órganos y procedimientos que se aplican para las altas y bajas, en el patrimonio del estado, de bienes a los que es menester ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.

El objetivo es lograr el desarrollo de las operaciones mencionadas bajo las mejores condiciones técnicas y económicas para el Estado.

Hablar de las características de la administración de bienes del Estado, precisa distinguir los bienes de Dominio Público de los de Dominio Privado, porque ambos requieren de una gestión diferenciada y específica.

Los actos de administración de bienes de dominio público consisten en el ejercicio de un poder de custodia, vigilancia o de policía en acciones de mantenimiento y en el otorgamiento de concesiones o permisos de uso.

Los actos de administración de bienes de dominio privado son los propios del ejercicio del derecho de propiedad, los cuales serán diferentes si se tratan de bienes inmuebles o muebles.

4.2 El patrimonio del Estado como materia administrable

Se denomina patrimonio del estado a la administración, utilización y conservación de un conjunto de bienes considerados como materia administrables, que siendo susceptibles de posesión estática y

de ser utilizado como instrumento material de los servicios públicos o como fuentes de rentas, pertenecen al estado.

El concepto de inventario de la contabilidad pública es distinto del de la contabilidad general.

Para la Contabilidad General es la descripción formal, detallada y ordenadamente clasificada de todos los bienes y de todas las obligaciones que integran el patrimonio de un sujeto económico, con expresión del valor en unidades monetarias, asignadas en forma racional con el fin de hallar el patrimonio neto.

En la Contabilidad Pública constituye una simple descripción de los componentes del dominio público y del dominio privado del Estado, con asignación de valores racionales en el caso de algunos de los bienes y con miras a efectuar un adecuado control de gestión patrimonial en la Hacienda Pública.

Para confeccionar un inventario de los bienes del Estado se deben resolver dos problemas técnicos-contables; uno de ellos es la clasificación de los bienes, y el otro es la determinación del criterio de valuación a aplicar.

4.3 Tratamiento de los Bienes de Uso en la Provincia de Entre Ríos – Su problemática

En la provincia de Entre Ríos la norma legal que establece las pautas sobre Contabilidad Pública se encuentra en nuestra Constitución Provincial, en su Artículo 210, al definir a la Contaduría General como el órgano rector de la contabilidad de la administración que tiene a su cargo el control interno de la gestión económico, financiero y patrimonial de la hacienda pública.

Asimismo por dicho artículo se establece que este Organismo será quien dicta las normas de contabilidad, elabora la cuenta general del ejercicio y los demás estados e informes sobre la gestión presupuestaria, financiera, económica y patrimonial.

La Provincia cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), un sistema de gestión que logra la fusión informática de los Sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público intentando la integración en tiempo real de la administración financiera provincial.

Sin embargo el SIAF no contempla la integración entre la Contabilidad Patrimonial y la Contabilidad Presupuestaria que permita a la ejecución presupuestaria dar el alta de los bienes.

Normativamente, en la Ley Provincial Nro. 5140, se establece por un lado que la contabilidad de bienes del Estado registrará las existencias y movimiento de los bienes, con especial determinación de los que ingresen al patrimonio por ejecución del presupuesto, o por otros conceptos, de modo de hacer factible el mantenimiento de inventarios permanentes (Art.48). En concordancia con ello, en su Artículo 60º, dispone que "... todos los bienes del Estado formarán parte del inventario general de bienes de la Provincia, que deberá mantenerse permanentemente actualizado. El Poder Ejecutivo

podrá disponer relevamientos totales o parciales de bienes en las oportunidades que estime necesario.”

En virtud de ello, la Contaduría General tiene la competencia para instruir a las dependencias de la Administración Central y demás organismos, a efectuar relevamientos de la totalidad de los bienes integrantes del patrimonio del estado.

No obstante ello, no existe normativa referida a valuación de Bienes emitida por este Organismo y en la actualidad el costo de los Bienes de Uso está formado sólo por el precio de adquisición; tomando los costos de entrega, manipulación, transporte y emplazamiento como gastos del período.

Adicionalmente, la contabilidad gubernamental provincial no contempla la registración de depreciaciones de los bienes de uso.

Demuestra ello, junto con las particulares características de la obra de infraestructura que pretende medirse en el presente trabajo, la complejidad de la temática, así como el interés perseguido por el equipo de trabajo en la búsqueda de obtención o definición de un valor razonable de medición del Túnel Subfluvial.

4.3.1 Consideración y exposición contable actual del Túnel en la Provincia de Entre Ríos

Actualmente la información contable sobre el Túnel es exigua en los registros de la Provincia de Entre Ríos.

Dado que la gestión económico-financiera del Túnel no se incluye en el Presupuesto Provincial anual, la Cuenta General del Ejercicio incorpora su exposición solamente en una línea, dentro del Capítulo V “INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS Y SOCIEDADES CON PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL CAPITAL”, dentro del Apartado INSTITUTOS CON CARÁCTER EMPRESARIO Y EMPRESAS INTERESTADUALES.

Allí se toma el valor del Patrimonio Neto expuesto en los Estados Contables confeccionados por el Túnel, y se le aplica el porcentaje de participación del Estado Provincial en el mismo, es decir el 50%.

5 POR QUÉ PLANTEAR LA MEDICION DEL TÚNEL COMO ACTIVO DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Este trabajo es parte de una investigación que ha surgido a partir de las inquietudes del equipo, en relación a la importancia y trascendencia de la obra Túnel Subfluvial, a partir del valor que genera por ser nexo entre provincias y regiones, y posibilitar el intercambio económico, social, cultural, educativo, laboral, entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, y de éstas con el resto de las provincias.

Se trata, por un lado, de una dimensión física, como bien de capital, con una utilidad definida. Por el otro lado, de una dimensión socioeconómica, en razón de la solución que provee al problema del aislamiento entrerriano, y consecuente incidencia en el desarrollo provincial y regional.

Contablemente, un activo de un ente privado tiene valor, como expresa la Norma Técnica, por su capacidad para generar efectivo o transformarse en efectivo, indicando también la norma los criterios para su valuación.

En cuanto a los bienes públicos, la misma norma no determina una asimilación de criterios a los fines de su medición. No obstante, se observa la necesidad de su cuantificación, no sólo con criterios cuantitativos sino también cualitativos, en función de su utilidad en la toma de decisiones que inciden en el bien común.

Lo anteriormente expresado conduce a la necesidad de asignar un valor a ese bien integrante del patrimonio público, en las dimensiones señaladas.

A los efectos de determinar el valor real del bien, se considera que no se puede seguir simplemente el criterio de considerar a éste como el valor de ingreso al patrimonio público, y menos aún actualizar este valor a la fecha con métodos convencionales emergentes de los criterios empresariales, en razón de que marca un hito en la historia entrerriana al permitir a la provincia la superación de su insularidad natural.

Se busca a través del conocimiento existente contribuir a solucionar el problema que se presenta, determinar el valor de este bien de importancia estratégica para la provincia. Esa importancia estratégica se basa en que, por años, las características naturales de la región condicionaron el intercambio entre dos importantes ciudades capitales de provincia; lo ancho y caudaloso del Río Paraná se encargó de mantener, por un largo tiempo, el aislamiento entre Paraná y Santa Fe. El Túnel, pone fin a la incomunicación de la Mesopotamia con el resto del país, provocando seguramente, el éxodo de mano de obra hacia otras zonas del interior.

Actualmente, existe el interés por parte de las provincias de Entre Ríos y de Santa Fe de realizar un puente entre las dos provincias, con la ayuda del estado Nacional, en razón del flujo vehicular constante y creciente. En junio de 2009, el ex gobernador de Entre Ríos, S. Urribarri, realizó la solicitud a la presidente de la Nación, acerca de la construcción de un nuevo puente ferroviario entre Paraná y Santa Fe.

Los argumentos que defienden la necesidad de una conexión complementaria del túnel entre Paraná y Santa Fe, se deben al desarrollo geopolítico de la región, los futuros flujos de cargas y el tránsito, en forma creciente, aportado por el intercambio entre el noreste argentino y Brasil.

La estimación del costo mínimo de un puente ferroviario, está considerado en el orden de los 1.000 millones de pesos, pero contando la construcción de las cabeceras y de las rutas de acceso, el valor sería de 1.500 millones de pesos aproximadamente.

Este emprendimiento requerirá de un financiamiento externo y del aporte del Estado Nacional, debido a que es imposible la concreción del mismo sólo por parte de las provincias y, además, el puente sería ruta nacional y un corredor internacional.

En este orden de ideas, este trabajo también podría brindar herramientas que ayuden a tomar decisiones oportunas y acertadas en relación a la gestión de estos recursos públicos.

Este equipo entiende que el nuevo puente podría recién encontrarse en pleno funcionamiento de aquí a unos diez años, es por ello que se considera igualmente importante la determinación del valor del Túnel, tomando en cuenta este horizonte temporal.

A partir de este nuevo hecho que vuelve a dirimir la conexión entre Entre Ríos y Santa Fe, las posteriores investigaciones y trabajos deberían considerar el impacto del mismo sobre la valuación del Túnel que se pretende estimar; una vez que éste se transforme en una especie de camino vecinal y/o su uso se encuentre notablemente reducido.

El sector público es quien presta servicios que el mercado por sí solo no podría prestar: educación, salud, etc. Se trata de bienes de características colectivas respecto de los cuales no se definen usuarios definidos con derechos de propiedad particulares, y en que las variables relevantes son los datos demográficos y su dinámica.

Adicionalmente es de resaltar, que esta obra es generadora de ingresos, por un lado directos, porque tienen identificación con el oneroso servicio de posibilitar el paso que brinda, e intangibles, respecto de los cuales es difícil la asignación de un valor numérico, como el efecto aportado sobre el paisaje, la provisión de una vía de comunicación ágil a bajo costo de acceso, el desarrollo económico, turístico y cultural regional, etc. Como consecuencia de lo antedicho se considera relevante la búsqueda en el conocimiento de su valor.

6 NORMAS CONTABLES Y CRITERIO DE MEDICION PROPUESTO

El Marco Conceptual Contable para la Administración Pública contenido en la RTSP 1 de la FACPCE (4), establece los Criterios de medición contable. Allí prevé que las mediciones contables periódicas de los elementos que cumplen las condiciones para ser reconocidos en los estados contables, pueden basarse, tratándose de Activos, en los siguientes atributos: • costo histórico; • costo de reposición; • valor neto de realización; • valor actual del flujo futuro neto de fondos.

La norma agrega que los criterios de medición contable a utilizar deben basarse en los atributos que en cada caso resulten más adecuados para alcanzar los requisitos de la información contable enunciados en la Sección 5. (Requisitos de la información contenida en los estados contables) y teniendo en cuenta: a) el destino más probable de los activos; y b) la intención y posibilidad de cancelación inmediata de los pasivos.

Entendemos que de estos cuatro criterios previstos, propendemos a aplicar al presente caso, la estimación del valor actual del flujo futuro neto de fondos, considerando el horizonte estimado de diez años, de acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior.

No obstante esta definición, la complejidad de la determinación de la medición se manifiesta si agregamos a este análisis algunas de las disposiciones que se han incorporado en el Proyecto de Recomendación Técnica del Sector público Nro. 4 “Reconocimiento y Medición de Activos”(5) que, si bien aún en proceso de elaboración nos parecen válidas, respecto de este criterio de medición. Según el proyecto, en la determinación de los valores actuales del flujo futuro neto de fondos deberíamos considerar, entre otros:

- El valor actual de los flujos futuros de fondos, descontados a una tasa que refleje el costo del capital aportado. Aquí el tiempo transcurrido, la diversidad de monedas y fuentes de financiamiento, etc. influirán en la consideración de una tasa representativa.
- La cantidad de dinero que se necesitaría invertir hoy para obtener dichas cantidades en el futuro. Aquí deberían preverse las tareas de mantenimiento del Túnel, que requieran su funcionamiento correcto. Cabe destacar por ejemplo que en el año 1982 las grandes inundaciones provocaron una importante erosión del lecho del río, afectando la estabilidad del Túnel y requiriendo obras adicionales como una cubierta protectora.
- En las proyecciones de flujos de fondos que se realicen para la determinación de valores recuperables, considerar: cubrir un periodo que abarque la vida útil restante de los activos principales; basarse en premisas que representen la mejor estimación que la administración del ente pueda hacer de las condiciones económicas que existirán durante la vida útil de los activos: aquí deberá considerarse el impacto que representará el puente proyectado entre Paraná y Santa Fe respecto del flujo de tránsito que representará.

6.1 Datos técnicos recabados para la medición y análisis – Avances preliminares

Con el objetivo final de obtener las proyecciones de flujos de fondos netos necesarios para determinar el valor de medición del Túnel, se ha comenzado a trabajar sobre:

- El flujo vehicular actual, distribuido por categoría de vehículo, y la proyección del mismo en el horizonte temporal considerado de 10 años próximos.
- La relación encontrada entre el PBI y el tránsito: habiendo analizado el flujo vehicular en el período 1984 a 2015, se ha podido encontrar una relación lineal entre el mismo y la variación del PBI. Es por ello que se ha considerado dicha relación para proyectar los valores referidos al tránsito vehicular en los próximos 10 años.
- Las tarifas actuales de los peajes para cada categoría y los valores proyectados de las mismas.
- La proyección de ingresos totales para los próximos 10 años, considerando todas las variables previamente mencionadas.

Los datos obtenidos y proyectados se detallan en los cuadros que se agregan a continuación:

Cuadro 1 – Comportamiento del PBI, su evolución y el tránsito total para el período 1984-2015

Año	PBI (1)	Evolucion PBI (2)	Tránsito Total
1984	340.926		1.727.410
1985	315.061	0,92	1.592.321
1986	339.874	1,08	1.656.665
1987	349.765	1,03	1.664.612
1988	340.822	0,97	1.522.581
1989	315.273	0,93	1.448.297
1990	307.710	0,98	1.365.804
1991	346.696	1,13	1.534.743
1992	388.094	1,12	1.805.374
1993	411.018	1,06	2.084.032
1994	435.006	1,06	2.408.709
1995	422.629	0,97	2.473.995
1996	445.987	1,06	2.731.079
1997	482.161	1,08	2.908.929
1998	500.725	1,04	3.064.684
1999	483.773	0,97	3.118.367
2000	479.956	0,99	3.118.213
2001	458.796	0,96	3.002.798
2002	408.812	0,89	2.677.718
2003	444.939	1,09	2.517.531
2004	485.115	1,09	2.765.198
2005	528.056	1,09	3.033.100
2006	570.549	1,08	3.273.126
2007	621.943	1,09	3.462.487
2008	647.176	1,04	3.568.653
2009	608.873	0,94	3.545.222
2010	670.524	1,10	3.735.681
2011	710.782	1,06	4.052.128
2012	703.486	0,99	4.178.624
2013	720.407	1,02	4.270.349
2014	702.306	0,97	4.267.778
2015	719.579	1,02	4.477.034

1- Período 2004-2015 fuente Indec PBI en millones de pesos a precios de 2004. Período 1984-2003 estimación propia en Base a la evolución relativa PBI Argentino estimada por Banco mundial

2- Fuente Evolución PBI Argentina - Banco Mundial - <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

Cuadro 2 – Proyección de tránsito total y evolución del PBI – Período 2016 – 2026.

Año	PBI (1)	Evolucion PBI (2)	Tránsito Total
2016	712.383	0,99	4.259.708
2017	730.192	1,025	4.376.828
2018	737.494	1,01	4.424.847
2019	744.869	1,01	4.473.346
2020	752.318	1,01	4.522.330
2021	759.841	1,01	4.571.804
2022	767.440	1,01	4.621.772
2023	775.114	1,01	4.672.241
2024	782.865	1,01	4.723.214
2025	790.694	1,01	4.774.697
2026	798.601	1,01	4.826.694

Cuadro 3 – Tarifas vigentes por categoría vehicular

	cat 1	cat 2	cat 3	cat 4	cat 5	cat 6	cat 7
Tarifa	\$ 25,00	\$ 45,00	\$ 80,00	\$ 110,00	\$ 120,00	\$ 150,00	\$ 160,00

Cuadro 4 – Proyección de ingresos totales por el Período 2017-2026

Año	Ingresos Totales
2017	\$ 175.251.225,74
2018	\$ 177.173.936,58
2019	\$ 179.115.874,53
2020	\$ 181.077.231,87
2021	\$ 183.058.202,77
2022	\$ 185.058.983,38
2023	\$ 187.079.771,80
2024	\$ 189.120.768,11
2025	\$ 191.182.174,38
2026	\$ 193.264.194,71

7 CONCLUSIONES

A través del desarrollo del presente trabajo se busca destacar la importancia y trascendencia de la obra Túnel Subfluvial, a partir del valor que genera por ser nexo entre provincias y regiones, proveyendo la solución para la Provincia de Entre Ríos respecto de su aislamiento y al ser posibilitador del intercambio económico, social, cultural, educativo, laboral, entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, y de éstas con el resto de las provincias.

Fue muy difícil alcanzar la construcción de una obra tan monumental y tan costosa: desde la base se suscitaron polémicas acerca de la conveniencia de construir un puente o un túnel, luego problemas y vicisitudes financieras; no obstante la decisión firme de ambas provincias a través de sus representantes posibilitó la gestión y finalización del proyecto; destacando aquí el valor de las políticas públicas destinadas al desarrollo de ambas provincias.

Es una obra construida con espíritu de empresa y de integración entrerriana y santafesina, testimonio de lo que se puede lograr de la firme decisión de alcanzar la integración nacional y el desarrollo económico “hacia adentro” del país.

Contablemente, un activo de un ente privado tiene valor, como expresa la Norma Técnica, por su capacidad para generar efectivo o transformarse en efectivo, indicando también la norma los criterios para su valuación.

En cuanto a los bienes públicos, la misma norma no determina una asimilación de criterios a los fines de su medición. No obstante, se observa la necesidad de su cuantificación, no sólo con criterios

cuantitativos sino también cualitativos, en función de su utilidad en la toma de decisiones que inciden en el bien común.

Lo anteriormente expresado conduce a la necesidad de asignar un valor a ese bien integrante del patrimonio público, en las dimensiones señaladas.

A los efectos de determinar el valor real del bien, se considera que no se puede seguir el criterio de entender a éste como el valor de ingreso al patrimonio público, y menos aún actualizar este valor a la fecha con métodos convencionales emergentes de los criterios empresariales, en razón de que marca un hito en la historia entrerriana al permitir a la provincia la superación de su insularidad natural.

Se busca a través del conocimiento existente contribuir a solucionar el problema que se presenta: determinar el valor de este bien de importancia estratégica para la Provincia de Entre Ríos.

Atendiendo a los cuatro criterios de medición previstos en la RTSP Nro. 1 FACPCE, se entiende aplicable al presente caso, la estimación del valor actual del flujo futuro neto de fondos, considerando el horizonte estimado de diez años, de acuerdo al proyecto vigente de construcción de un puente entre Paraná y Santa Fe.

La definición de dicho valor requerirá la determinación de una serie de datos e información, habiéndose comenzado en esta instancia en el relevamiento y proyección de los ingresos totales relacionados con el tránsito actual y proyectado, y su relación con la variación del PBI.

8 NOTAS Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) Atchabaian, Adolfo Régimen jurídico de la gestión y control en la hacienda pública, la Ley, página 28, agosto de 2013.

(2) Entrevista efectuada el 18/06/2013 al Cdor. Juan Carlos Reffino -Programa de TV "Somos Paraná" con motivo de cumplirse en junio del 2013, cincuenta y tres años de la firma del tratado entre Gobernadores Silvestre Begnis (Santa Fe) y Raúl Uranga (Entre Ríos) Conductor del programa: Raúl Londero

(3) Revista de Economía, Trimestral, Año 1 N3, tercer trimestre 1969. Asociación de Economistas Argentinos, Pag.96

(4) Recomendación Técnica Sector Público Nro. 1 – FACPCE

(5) Proyecto de Recomendación Técnica del Sector Público Nro. 4 – FACPCE