

**ESTUDIO ESPECIAL**

***“RELEVAMIENTO DE CORREDORES VIALES DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL MERCOSUR”***

**REPÚBLICA ARGENTINA**

---

**Auditoría General de la Nación  
Grupo EFSUR  
Buenos Aires, agosto de 2016**



# Auditoría General de la Nación

## INFORME DE RELEVAMIENTO

### **CORREDORES VIALES DE TRANSPORTE DE CARGA EN EL MERCOSUR**

**AL SR. MINISTRO DE TRANSPORTE  
LIC. GUILLERMO DIETRICH**

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, y en cumplimiento de las decisiones adoptadas en la XX Reunión de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR y sus Estados Asociados EFSUR, celebrada en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los 29 días del mes de octubre de 2015, la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Transporte de la República Argentina, con el objeto que se detalla en el siguiente apartado:

#### **OBJETO**

Relevamiento de corredores viales de transporte de carga de la República Argentina con interconexión con los países del MERCOSUR y asociados.

#### **ALCANCE**

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por la Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, y de acuerdo con el "Esquema de Relevamiento" acordado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores pertenecientes a EFSUR.

El "Esquema de Relevamiento" incorpora tres cuestiones a responder, cada una con sus respectivas sub-cuestiones, relacionadas con aspectos específicos del objeto bajo análisis:

- I. Estructura de la red vial de interconexión del MERCOSUR
  - a. Corredores viales en cada país, que integran los ejes de integración y desarrollo (EID) en los países de MERCOSUR, identificados por el IIRSA, y proyectos integrantes de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC).
  - b. Pasos de frontera, sus características, y nodos intermodales existentes en la estructura vial. Procesos Sectoriales de Integración (PSI) que determinan restricciones de infraestructura logística en la frontera (red digital, red de tendido eléctrico, personal).
  - c. Proyectos de infraestructura del sector transporte que integran el Plan Estratégico Territorial de cada país, y su grado de concreción al 2015.
  - d. Presupuesto asignado por cada país para la ejecución de obras.
  - e. Mecanismos de gestión implementados en cada país para la construcción y conservación del estado de los corredores.
- II. Normativa de aprobación y ejecución de las obras.
  - a. Normativa nacional de obra pública.
  - b. Normativa del MERCOSUR, pliegos de contrataciones comunes entre países.
  - c. Compatibilidad y cuellos de botella entre las normas para la aprobación y ejecución de proyectos.
  - d. Normas aplicables a los puntos de frontera, compatibilidad. Acuerdos de MERCOSUR de controles integrados.



## Auditoría General de la Nación

- III. Costos de transporte
- Peajes por tipo de carretera.
  - Tarifas por kilómetro en cada país.
  - Regulaciones existentes sobre los costos de peaje en cada país.
  - Regulaciones existentes en el MERCOSUR.
  - Costo del transporte por kilómetro.

### *Métodos Utilizados*

Los trabajos se realizaron en conformidad con las normas de auditoría aceptadas en el ámbito de INTOSAI y explicitadas por las ISSAI's, obedeciendo los principios y normas internacionalmente aceptados en lo referente a las auditorías operativas.

Se han practicado los siguientes procedimientos:

- Análisis de la normativa relativa a corredores viales, obra pública, transporte de carga, tránsito, concesiones viales, puestos de frontera, aduanas y tarifas aplicables al transporte de cargas.
- Análisis de normas que regulan la actuación de los organismos intervinientes en la materia, como Ministerio de Transporte, la Dirección Nacional de Vialidad, el Órgano de Control de Corredores Viales (OCCOVI), la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Consultas a páginas Web de transporte, IIRSA, INTAL, COSIPLAN, OCCOVI, Universidad Tecnológica Nacional, y cámaras de transporte.
- Remisión de notas de pedido de información a Ministerio de Transporte, Dirección Nacional de Vialidad, OCCOVI, Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Análisis de las respuestas obtenidas.
- Entrevista con representantes de la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas.
- Análisis de la base de datos de los proyectos de inversión en transporte – carreteras, y puestos de frontera, contenidos en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).
- Análisis de la información recibida de OCCOVI sobre las rutas concesionadas.
- Identificación y análisis de bibliografía y estadísticas disponibles sobre la temática.
- Análisis de los cuadros tarifarios de las rutas nacionales concesionadas.

### LIMITACIONES AL ALCANCE

El MERCOSUR no ha desarrollado un plan estratégico que defina la red de interconexión entre los países integrantes y sus asociados. Existe en su seno el Grupo Mercado Común, dentro del cual funciona el Subgrupo N° 5 de Transporte. Este Subgrupo ha producido fundamentalmente normativas sobre seguridad vial. En consecuencia, no hemos podido encontrar información relevante sobre una planificación conjunta en materia de corredores viales en el MERCOSUR. Por ello se tomó como base el Plan Estratégico Territorial que Argentina desarrolló en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), planteada en el ámbito de la UNASUR.

Las tareas de campo se llevaron a cabo desde setiembre de 2015 hasta agosto de 2016.



# Auditoría General de la Nación

## PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES IDENTIFICADAS

### **I – FORTALEZAS**

#### ***Cuestión I - Estructura de la red vial de interconexión del MERCOSUR***

1. Existe una importante red de transporte vial, que concentra la mayor proporción del tránsito en el país.
  - La República Argentina registra al año 2013 una extensión de 228.932 km. de caminos, correspondiendo el 17,5% a la jurisdicción nacional, y el 82,5% a caminos de jurisdicción provincial.
2. No se verifican situaciones de aislamiento por falta de caminos.
3. La relación entre km pavimentados y total de km de vías nacionales se ha incrementado.
  - En el período 2006-2015, los kilómetros pavimentados se incrementaron en un 9,9%
4. La programación de la red vial constituye una preocupación común de los países latinoamericanos, y esa preocupación se ha canalizado a través de IIRSA, que constituye un mecanismo institucional de coordinación de acciones entre los países, con la asistencia del BID, CAF y FONPLATA.
5. Con la creación de UNASUR, se crearon varios consejos, entre ellos el COSIPLAN, que ha determinado una cartera de proyectos de transporte, energía y comunicaciones con el propósito de conectar la región y promover el desarrollo económico y social sustentable.
6. La cartera de proyectos prevista está conformada para 2015 por 593 proyectos con una inversión estimada de U\$S 182.436 millones.
7. Existe una red vial de interconexión entre los países del MERCOSUR, que conecta los principales puntos y posibilita el flujo de transporte de carga.
8. El gasto presupuestario en transporte se ha incrementado en términos nominales y reales, explicando en gran parte la Inversión Real Directa de Argentina.
  - La clasificación por finalidades del gasto de la Administración Nacional permite analizar los gastos de capital correspondientes a la función transporte. Éstos han presentado una tendencia creciente, tanto en términos nominales como reales.
9. La gran proporción del flujo comercial del MERCOSUR circula a través del sistema vial concesionado por peajes, que alcanza a 8.633 km.

### **II – DEBILIDADES**

#### ***Cuestión I - Estructura de la red vial de interconexión del MERCOSUR***

1. La red vial de la República Argentina presenta una heterogeneidad del estado de las rutas y la desactualización de su diseño y capacidad, que resulta problemática en tramos de alto tránsito.



## Auditoría General de la Nación

- En la red nacional, gran parte de los caminos se encuentran pavimentados, aunque coexisten sectores modernos y en óptimo estado con otros cuyas calzadas sin división central y en mal estado motivan tasas altas de accidentalidad vial.
  - En la Red Provincial, el indicador que relaciona los kilómetros pavimentados con el total muestra un promedio del 23%, lo que da cuenta de la sensible diferencia con la Red Nacional en cuanto al estado de los caminos.
2. Estado deficiente de las rutas no concesionadas.
- Menos de una cuarta parte de la red nacional está concesionada por el sistema de peaje, y por ésta fluye el 65% del tránsito total de Argentina.
  - El resto no concesionado se caracteriza por condiciones de transitabilidad deficientes, debido a la falta de inversiones y mejoras. En los períodos de ajuste y recesión esta situación ha tendido a deteriorarse en mayor medida.
3. La relación entre los km pavimentados y el total de km de la red nacional y provincial tiene una baja proporción del 15,83%.
- Los kilómetros pavimentados con la longitud total de la Red de Caminos de Argentina, la participación alcanza solamente al 15,83 % (datos de 2013), lo que representa una baja proporción.
4. La relación entre km pavimentados y la población se ha mantenido casi constante, en el período 2006-2015, en un valor de alrededor de 0,85 km. de pavimento por cada mil habitantes.
5. Más de la mitad de los caminos no concesionados provinciales se encuentran, en promedio, en estado regular y malo, lo que representa una longitud de 11.034,4 km. En algunas provincias ese porcentaje es superior.
6. Los datos de comercio exterior muestran una alta concentración con Brasil, lo que implica por lo tanto una alta dependencia del país de los cambios en la economía brasilera.
7. La alta participación de las exportaciones de granos en el comercio exterior, su marcada estacionalidad y la alta concentración de la localización geográfica de los centros productivos, generan una alta demanda en el transporte automotor y afectan los problemas de transporte y logística. Las políticas de reordenamiento territorial no han sido desarrolladas.
8. Se observa una falta de agilidad en los pasos de frontera. De acuerdo con la Dirección Nacional de Aduanas, "Una de las medidas necesarias para la agilización del tráfico internacional de mercaderías sería el mejoramiento de la infraestructura en las fronteras y la implementación de tecnologías de la información en los procedimientos, en forma conjunta con la coordinación entre los organismos intervinientes. Esto no sólo facilitaría el tránsito y reduciría los tiempos del despacho, sino que fortalecería los controles aplicables por cada uno de los organismos en el marco de sus competencias específicas." Según manifiesta el Ministerio de Agroindustria, "En general, se entiende que la facilitación del comercio comunitario se fundamentará en la aplicación de sistemas informáticos específicos asociados a otros organismos que actúan en frontera como la Dirección General de Aduanas que, a través de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), impulsa la certificación electrónica y otros mecanismos que acortan el tiempo de espera en frontera para las mercaderías de intercambio."



## Auditoría General de la Nación

9. Los pasos de frontera no son en su totalidad transitables durante todo el año, no están todos pavimentados, y una proporción no se encuentran habilitados para todas las categorías de vehículos. Debe destacarse la importancia de estas condiciones para facilitar el tránsito de vehículos de carga
  - Diecinueve pasos de frontera (73,08%) son transitables durante todo el año, mientras que siete (26,92%) lo es en gran parte del año, discontinuándose en la época invernal.
  - En cuanto a la carpeta de rodado, veinte (20) pasos, que representan el 76,92%, son pavimentados, mientras que cuatro (15,38%) están parcialmente pavimentados, y los dos restantes (7,69%) son enripiados.
  - Con respecto a la habilitación, veintidós (84,62%) están habilitados para todas las categorías de ingreso; uno (3,85%) solamente para vehículos livianos (autos y camionetas); dos (7,69%) solamente para tránsito vecinal, y el restante (3,85%) se encuentra cerrado sin que se especifiquen detalles.

### ***Cuestión II - Normativa de aprobación y ejecución de las obras***

1. Parcial Integración de las Áreas de Control Integrado con los Estado Parte.
  - La Dirección General de Aduana ha brindado un cuadro resumen acerca del estado operativo de las Áreas de Control Integrado existentes con los Estados Parte del MERCOSUR, el cual arroja:  
Frontera con Brasil:
    - De las 4 Áreas informadas en la Frontera con Brasil para el Control de Cargas sólo la de Santo Tomé –Sao Borja se encuentra plenamente integrada, con cabecera única Argentina.
    - El Área de Paso de los Libres – Uruguayana, con doble cabecera se encuentra integrado por el Lado brasilero, en cambio por el Lado Argentino no se encuentra totalmente integrado por observaciones en la infraestructura por parte de Brasil.
    - El Área de Iguazú – Foz de Iguazú, con doble cabecera no se encuentra integrada por falta de infraestructura adecuada.
    - El Área de Andresito – Campana, con cabecera única Argentina, no está operativo por falta de infraestructura.
    - Del Área Bernardo de Irigoyen - Dionisio Cerqueira no se informa nada por la autoridad aduanera.
  - Frontera con Uruguay:
    - De las 3 Áreas con Uruguay, la de Gualaguay –Fray Bentos con cabecera única Uruguay, se encuentra parcialmente integrada por falta de infraestructura adecuada.
2. Parcial cumplimiento del Formulario Mic/Dta y el Sistema Informático Sintia
  - La AFIP informa que con Brasil, a junio de 2016, no hay intercambio de los datos y eventos acordados en el Apéndice IV Eventos a transmitir de la Resolución GMC N° 17/04ni se han efectuado



## Auditoría General de la Nación

pruebas de ningún tipo. Sostiene que sin embargo está el compromiso de la Aduana de dicho país de comenzar con el proceso de trabajo interno en el primer semestre de 2016.

- Respecto de Chile se intercambian los datos del MIC7DTA y sólo los Eventos OFTAI/PATAI pero bajo una estructura distinta al Sistema Informático SINTIA. Señala no obstante, que la Aduana de Chile presentó un cronograma de tareas para adaptar su sistema al formato SINTIA MERCOSUR, incluyendo al resto de los Eventos.
- Bolivia por su parte, se encuentra en etapa de “testing conjunto” la transmisión de los datos del MIC/DTA y de los Eventos OFTAI, PATAI y SATAI, estimando que estará implementado a fines de 2016.
- Con Uruguay se intercambian los datos del MIC/DTA y los Eventos OFTAI, PATAI y SATAI. Los Eventos EDTAI, FITAI, EPTAI y SPTAI se encuentran en una etapa de evaluación y ajuste.
- Con Paraguay se intercambian los datos del MIC/DTA y todos los Eventos, excepto el NOTAI.

### **Cuestión III – Costos de transporte**

1. Se ha verificado un incremento real de tarifas del transporte de cargas en el período, considerado tanto en términos del tipo de cambio como en términos del índice de precios mayoristas, lo que implica un incremento de costos logísticos para el transporte de cargas.
  - El valor del peaje se incrementó en términos reales, cualquiera que sea el índice de referencia que se coteje. En efecto, en el período 2005-2011 la tarifa promedio, que surge del cociente entre la sumatoria de tarifas por categoría y los kilómetros abarcados, era de \$ 5,57 por cada 100 km., en horas “no pico”. En 2015 la tarifa promedio alcanzaba a \$ 43,65. Ello implica un incremento nominal de 683,1%. En el mismo período, el incremento de precios, medido por el Índice de Precios al por Mayor (IPIM) fue de 165%, mientras que el incremento del tipo de cambio, medido por el valor a fin de cada año, fue de 258,9%, como puede observarse en el siguiente cuadro.
2. Los costos logísticos han tenido una tendencia creciente en el período considerado, cualquiera sea el índice que se considere.
  - En el período 2008-2015, el índice de FADEEAC se incrementó un 390%, mientras que el índice CEDOL (con transporte) lo hizo en un 398%.
3. En lo que respecta a las tarifas del transporte automotor de cereales, oleaginosas y sus subproductos, éstas son más significativas a medida que se incrementan los kilómetros recorridos.
  - En lo que respecta a las tarifas correspondientes al transporte automotor de cereales, oleaginosas, subproductos y afines, que constituyen una gran proporción del comercio que se traslada por carretera, se observa una relación proporcional directa entre los costos y los kilómetros recorridos. En efecto, puede observarse una tendencia creciente para las tarifas correspondientes a distancias mayores a 500 km., mientras que las distancias menores presentan costos más constantes, como puede observarse a continuación, a través del índice de la Confederación Argentina de Transporte Automotor de Cargas.



# Auditoría General de la Nación

## **CUESTIONES Y TEMAS PRIORITARIOS PARA LAS FUTURAS AUDITORÍAS**

Como resultado del relevamiento realizado, surgieron cuestiones y temas prioritarios que podrán tomarse en cuenta para la definición de las futuras auditorías a incluir en el Plan de Acción de EFSUR. Dichas cuestiones surgen de una evaluación de los riesgos emergentes de las debilidades identificadas, ponderando su probabilidad de ocurrencia y su impacto sobre la gestión y/o sobre las partes interesadas.

Los temas prioritarios identificados, que podrán tomarse en cuenta para futuras auditorías, son los siguientes:

1. Mecanismos de planeamiento, seguimiento y control sobre la inversión en la construcción y mantenimiento de rutas de la red vial Nacional.
2. Mecanismos de control aplicados sobre el transporte de cargas en las Áreas de control integrado y los pasos de frontera.
3. Planeamiento y control de las tarifas de transporte de cargas.