

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera



III Reunión de Coordinadores Nacionales

Buenos Aires 18 al 20 de noviembre de 2003



Objeto del trabajo

- Analizar la cadena logística del comercio internacional carretero suramericano, poniendo especial énfasis en la operatoria verificada en los pasos de frontera, a fin de proponer medidas que tiendan a la eliminación y/o mitigación de los obstáculos que atentan contra la fluidez del tráfico.
- Identificar los componentes necesarios para el funcionamiento de un modelo de paso de frontera eficiente y el método de intervención más apropiado para resolver las falencias existentes.



Pasos de Frontera visitados

- Fray Bentos /UR – Puerto Unzué /AR
- Santa Elena de Uairen /VE – Pacaraima /BR (dos visitas)
- Tambo Quemado /BO - CH
- Desaguadero /BO – PE
- Santana do Livramento /BR – Rivera/UR
- Paso de los Libres /AR – Uruguayana /BR
- Santo Tomé /AR – Sao Borja /BR
- Huaquillas /EC – Aguas Verdes /PE
- Posadas /AR – Encarnación /PA
- Puerto Iguazú /AR – Foz do Iguazú /BR
- Foz do Iguazú /BR – Ciudad del Este /PA



Diagnóstico y principales conclusiones

Comercio por carretera

- El comercio por carretera representa el 20% de los volúmenes y el 40% de los valores del comercio intrarregional.
- Evolución de la región a zona de libre comercio ampliada.
- En la década de los 90 los intercambios entre los integrantes de la CAN como entre los del MERCOSUR, se quintuplicaron. El comercio interbloque también creció, aunque en menor medida.
- En el comercio carretero intrarregional, el mayor movimiento, tanto en valores como en volúmenes, se registra entre los países vecinos. De los once vínculos que explican el 90% de las toneladas comerciadas, sólo Brasil – Chile, se realiza en tránsito por terceros países.
- Las fronteras conservan su naturaleza funcional.
- La baja de aranceles genera mayor relevancia de los fletes en la determinación de los volúmenes comerciados, lo que lleva a la necesidad de incrementar la eficiencia de la Logística del Comercio Internacional carretero y en particular del transporte.



Diagnóstico y principales conclusiones

Infraestructura vial regional

- La red se encuentra estructurada y no genera problemas significativos a la circulación, ya sea por su estado o capacidad.
- Es esperable que en el mediano plazo no haya grandes cambios en la estructura de los flujos comerciales.
- Necesidad de intervenciones puntuales para lograr homogeneidad y adecuado mantenimiento.
- Los EID implican criterios bi o multinacionales para la planificación y ejecución vial.
- Las nuevas conexiones permitirán incrementar la competitividad de las producciones regionales. En las nuevas conexiones, con incipientes volúmenes, toma mayor relevancia la eficiencia operativa de los pasos de frontera.



Diagnóstico y principales conclusiones

Transporte carretero-Aspectos legales e institucionales

La normativa regional (tanto en la CAN como en el MERCOSUR) consagra la posibilidad de realizar transporte puerta a puerta. La práctica muestra que la normativa escrita se encuentra lejos de ser respetada.

- Incumplimiento de las normas en las fronteras de Colombia – Venezuela y Colombia – Ecuador, generan trasbordos normativos o coactivos.
- Normativas aduaneras, de algunos países, exigen la nacionalización de la mercadería en frontera.
- Deficiencias y demoras eventuales en la obtención de permisos complementarios.



Diagnóstico y principales conclusiones

Transporte carretero - Empresas, parque, servicios y asimetrías

- Predominio de escasa profesionalización empresaria con existencia de grupos dinámicos. Lento tránsito hacia organizaciones más estructuradas.
- Paulatina presión por parte de los demandantes de servicios exigiendo mayor calidad y confiabilidad, aunque no menores tiempos de viaje.
- Bajo umbral de requisitos para el acceso a la profesión. Debilidad institucional del Sector Público.
- El parque no ofrece restricciones, ni en cantidad ni en especialización. Hay problemas de renovación.
- Las pautas generalizadas de conducción alargan los tiempos de viaje.
- Desequilibrio en los flujos de comercio. Gran cantidad de viajes en lastre.
- El argumento de la existencia de asimetrías puede constituirse en obstáculo a la fluidez.



Diagnóstico y principales conclusiones

Pasos de frontera – Características generales

- Los 15 pasos más importantes explican el 85% del comercio carretero intrarregional.
- El grueso del comercio carretero bilateral tiende a concentrarse en poca cantidad de pasos, particularmente en la CAN.
- Mejora sustantiva en el funcionamiento de los pasos en los años 90.



Diagnóstico y principales conclusiones

Pasos de frontera - Problemas

- Carencias puntuales de infraestructura vial del paso en 4 de los 15 pasos principales.
- Normas adecuadas en materia de integración física de controles. Bajo nivel de aplicación.
- Problemas exógenos afectan a la mayoría de los pasos CAN; mercado que explica el 15% del comercio carretero regional.



Diagnóstico y principales conclusiones

Pasos de frontera – Problemas observados

Los problemas inherentes al Sector Público en el ámbito de los pasos reconocen una génesis institucional y, en menor medida, de inversión.

- Infraestructura y equipamiento; se verifica correlación positiva entre participación privada y calidad de la infraestructura.
- Dotación, perfil y actitud del personal.
- Falta de homogeneidad en los horarios.
- Ausencia de normas de procedimientos y control de gestión.
- Falta de colaboración y complementación entre organismos.
- Ausencia de interconexión de sistemas informáticos.
- Existencia de organismos con culturas y objetivos propios.
- Ausencia de capacidad gerencial institucionalizada.



Diagnóstico y principales conclusiones

Pasos de frontera – Demoras de los vehículos

- El tiempo de permanencia de los camiones en frontera es muy superior al que demandan los controles, aún funcionando el paso como aduana de origen-destino y con las restricciones apuntadas.
- Los controles públicos insumen horas y no días.
- Los excesos de permanencia de los camiones obedecen a prácticas privadas de transportistas, despachantes, importadores y exportadores.
- Problemas de falta y/o correcto llenado de la documentación y pago oportuno de los derechos.



Diagnóstico y principales conclusiones

Cómo revertir las restricciones en los pasos

- Es posible y necesario incrementar en forma sustantiva la eficiencia pública. Pero ésta por sí sola no revierte los problemas de fluidez en el paso.
- Generar un círculo virtuoso donde la mayor eficiencia pública resultante traccione, junto a programas de capacitación, divulgación e incentivos para los agentes privados, una mayor eficiencia y compromiso por parte de éstos.
- La retórica de la integración debe bajarse a nivel de capacidad de gestión para llevar a la práctica los objetivos en materia de facilitación planteados en los acuerdos regionales.
- La visita y el análisis de la operación de los pasos de frontera permitió observar elementos que, coordinados y encarados dentro de un programa, pueden formar el núcleo de una nueva política en materia de operación de pasos de frontera.



Elevar la eficiencia en los pasos de frontera Infraestructura y equipamiento

- La adecuada provisión de infraestructura es condición necesaria para una mayor eficiencia.
- Restricciones en materia de inversión pública.
- En un contexto de carencias, los pasos con mejor dotación presentan participación privada.
- La participación privada en forma total o parcial resulta viable en los principales pasos de frontera sustentada por:
 - Volumen comercializado en los principales pasos
 - Capacidad de pago
 - Aprovechamiento de infraestructura existente



Diagnóstico y principales conclusiones

El paso deseable y posible para la región

- Las recomendaciones y cursos de acción devienen en su gran mayoría de las observaciones y relevamientos realizados en los pasos y del análisis que el grupo de consultores realizó sobre las mismas.
- No son soluciones de laboratorio, sino que en la mayoría de los casos las ideas y conceptos vertidos se tratan de implementar, con resultados dispares, en forma inorgánica y generalmente sin apoyo de los propios funcionarios de los pasos.



Diagnóstico y principales conclusiones

Elementos positivos observados

¿Cuáles son los elementos observados en diferentes pasos de frontera y que, de manera formal o informal, elevan la eficiencia en la operatoria en los pasos de frontera?

- Integración física de los controles (Santana do Livramento – Rivera).
- Integración funcional de los controles. De manera informal, esquema que se da en varios pasos en los controles fitosanitarios, especialmente para la carga refrigerada (Puerto Unzué – Fray Bentos; Rivera – Santana do Livramento).
- Organismos idénticos de ambos países comparten oficinas administrativas, lo que potencia soluciones conjuntas (controles fitosanitarios Rivera – Santana do Livramento; Santo Tomé – Sao Borja).
- Figura informal de un gerente, pero con reconocimiento por parte de los organismos de control de ambos países (Santo Tomé – Sao Borja).
- Presencia privada en la administración y mantenimiento de las infraestructuras más apropiadas y en mejores condiciones (Uruguayana; Santana do Livramento – Rivera; Santo Tomé – Sao Borja).
- Sistema de control de gestión que permite inferir los tiempos que demanda cada uno de los procesos (Santo Tomé – Sao Borja).



Diagnóstico y principales conclusiones

Aspectos centrales de los pasos deseables

- Integración física y funcional de los controles de manera que el vehículo y su carga transportada sean vistos “una sola vez”, disminuyendo los tiempos totales de control y elevando, a su vez, la calidad de los mismos;
- Visión del paso como un emprendimiento único binacional que, centrado en la figura de una gerencia coordinadora de los recursos e instituciones que operan en el mismo, utilice las herramientas de control de gestión a fin de producir los cambios necesarios para elevar el grado de eficiencia operativa de los agentes públicos y privados allí actuantes.
- Aprovechamiento integral de la infraestructura apta para funcionar como centro de control integrado



Diagnóstico y principales conclusiones

El paso deseable - Componentes

- Centros binacionales de control integrado
- Integración funcional de los controles
- Interconexión de sistemas informáticos
- Infraestructura apta para todas las modalidades aduaneras y voluntad política para permitir las
- Normas de procedimiento, dotaciones adecuadas y sistema de control de gestión
- Capacidad gerencial institucionalizada. Consejo Consultivo
- Existencia de agentes privados comprometidos con la eficiencia y capacitados en forma permanente
- Participación privada en la infraestructura



Diagnóstico y principales conclusiones Transformación de los pasos en “deseables”

- No requiere modificaciones sustantivas de las normas y acuerdos vigentes, pero sí compromiso político y capacidad ejecutiva.
- La integración en cada paso debe ser abordada como un proceso de fusión empresarial.
- Es posible replicar esta tipología de paso en aquéllos que presentan restricciones a la libre circulación.
- Las carencias actuales deben verse como una restricción y una oportunidad.



Recomendaciones Infraestructura Vial

- Mantener la planificación y gestión de la red con criterio bi o multinacional (Ejes de Integración y Desarrollo).
- Desarrollo de los proyectos IIRSA.
- Acuerdos y previsión de los gobiernos para mantenimiento y mejora de la red vial regional.
- Vertebrar nuevas alternativas de conexión física necesarias para el aumento de la competitividad regional.
- Proyectos viales IIRSA deben incorporar a los pasos de frontera asociados al corredor.



Diagnóstico y principales conclusiones

Pasos de Frontera

- Programa para transformar los principales pasos de la región en pasos “deseables”(aspectos endógenos) y encarar un conjunto de acciones destinadas a mejorar la eficiencia del comercio carretero internacional (aspectos exógenos).
- Los proyectos destinados a lograr una mayor eficiencia en los pasos de frontera, en muchos casos, pueden considerarse como proyectos “ancla” de los Ejes de Integración y Desarrollo.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Objeto

- Disminuir los tiempos que demandan los controles en frontera sin resentir, o incluso incrementando, la intensidad de los mismos.
- Contribuir a un genuino proceso de generación de ventajas competitivas sistémicas en los países de la región, que incremente la eficiencia competitiva de las producciones nacionales. Incrementar la rentabilidad de las inversiones viales en los Ejes de Integración y Desarrollo.
- Aislar la incidencia de cada una de las causas que explican los tiempos de permanencia en la frontera y actuar sobre ellos para su reversión.
- Evaluar el desempeño de las condiciones que definen al “paso deseable” y adoptar en forma permanente aquéllas que resulten satisfactorias.
- Extender los resultados obtenidos a los restantes pasos de la vinculación bilateral.
- Contribuir al proceso de integración y plasmar la voluntad política de los gobiernos en este sentido.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Alcance

- Centros binacionales de control integrado bajo cualquiera de las modalidades físicas existentes.
- Integración funcional de los controles e interconexión de sistemas informáticos.
- Infraestructura apta para todas las modalidades aduaneras y voluntad política para permitir las.
- Normas de procedimiento, dotaciones adecuadas y capacitadas y sistema de control de gestión.
- Capacidad gerencial institucionalizada.
- Participación de los agentes privados ligados al CI - Consejo Consultivo.
- Aprovechamiento de la infraestructura apta existente.
- Participación privada en la infraestructura.
- Existencia de agentes privados comprometidos con la eficiencia y capacitados en forma permanente.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Condiciones mínimas para su desarrollo

Voluntad política de los gobiernos para:

- Implantar la integración binacional, física y funcional de los controles y procesos.
- Crear grupos de trabajo (GT) específicos nacionales, de alto nivel, integrarlos en comisiones binacionales, flexibilizar posiciones y buscar soluciones y consenso.
- Dotar al GT de elevado nivel técnico e institucional, fuerte respaldo, capacidad de mando y de realizar propuestas y posibilidades ciertas de modificar procedimientos.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Condiciones mínimas para su desarrollo

Voluntad política de los gobiernos para:

- Flexibilizar el marco normativo y operativo vigente durante el período del proyecto.
- Adoptar en forma definitiva aquellas acciones o soluciones que hubieren mostrado su bondad en la prueba piloto.
- Evaluar la factibilidad de utilización de infraestructura apta existente, pública o privada, para funcionar como áreas de control integrado.
- Contribuir a la divulgación de los resultados obtenidos en distintos pasos de frontera de la región y, eventualmente, a la capacitación en distintos aspectos de la operatoria.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena) Condiciones mínimas para su desarrollo

APOYO IIRSA

Apoyo técnico a la tarea de los Grupos de Trabajo Binacionales durante las distintas fases del programa.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Condiciones mínimas para su desarrollo

Financiamiento de los proyectos para:

- Formulación
- Ejecución y Evaluación
- Equipamiento e infraestructura
 - Infraestructura existente
 - Participación privada para mejorar la infraestructura existente en los pasos
- Desarrollos



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Criterios de selección de proyectos piloto

- Distribución geográfica
- Tipología de paso
- Condiciones iniciales del paso
- Voluntad política de los países para encarar los distintos aspectos del proyecto



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas del programa

Reunión de coordinadores nacionales y expertos

Buenos Aires 19/11/03

- Exposición y debate de los principales aspectos contenidos en el programa
- Selección de los primeros proyectos del programa
- Propuestas de los países
- Criterios IIRSA
- Fases del programa y cronograma de ejecución
- Documento de los acuerdos para elevar al CDE



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas del programa

Reunión del CDE 4-5/12

- Aprobación del programa (pasos incluidos, cronograma, alcances y financiamiento) de proyectos piloto a desarrollar durante 2004.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas del programa

Talleres Regionales de GTE y agencias nacionales

Objeto

- Talleres regionales de coordinadores nacionales y expertos, funcionarios de las cancillerías y de las agencias nacionales involucradas en la administración, gestión, operación y control de los pasos de fronteras.
- Discusión de los mecanismos de implementación y evaluación de los proyectos piloto, en particular los referidos a la integración física y funcional de los controles y los aspectos institucionales y operativos referidos a la administración y gestión de los pasos de frontera.

Cronograma tentativo y países involucrados

- Febrero 2004 – CAN
- Marzo - MERCOSUR + CHILE



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas de los proyectos piloto

Inicio

Las tareas inherentes al primer proyecto comenzarían en marzo – abril de 2004. Organizado el primero de los proyectos, los restantes se incorporarán en forma secuencial dando lugar a la utilización del aprendizaje adquirido en los anteriores.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas de los proyectos piloto

Etapas anteproyecto

Tareas previas

- Relevamiento de las particularidades operativas del paso, recursos disponibles, infraestructura y equipamiento, aspectos normativos nacionales y bilaterales singulares, etc.

Acuerdos bilaterales

- Talleres binacionales con la participación de los GT, funcionarios del paso, agentes privados usuarios habituales del paso.
- Formalización de los acuerdos y compromisos de los países para el cumplimiento de los objetivos previstos para el proyecto piloto.
- Preparación del anteproyecto de plan de trabajo, con indicación de cronograma de ejecución, recursos necesarios y criterios de éxito.



Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

Etapas de los proyectos piloto

Implementación de los proyectos

- Ejecución del proyecto de acuerdo a lo rubricado por los países.
- Control y auditoría de avance del mismo por parte de IIRSA.
- Reuniones de evaluación del proyecto y difusión de los resultados alcanzados a autoridades de países no alcanzados por los proyectos piloto.



Otras tareas orientadas a mejorar la fluidez del comercio carretero (eficiencia exógena)

- Estudio – prueba piloto de modalidades de conducción alternativas.
- Estudio – prueba piloto de impacto de atención 24 horas.
- Estudio de los factores que explican la baja utilización del tránsito aduanero.
- Desarrollo de los programas de capacitación, divulgación e incentivos para los agentes privados.
- Estudio de asimetrías en la región.
- Desarrollo de un “data room” para IIRSA.