

# Proceso Sectorial

## Facilitación de Pasos de Frontera



Taller Subregional MERCOSUR + CHILE

Buenos Aires, 10 al 12 de mayo de 2004



# Agenda del Taller

---

## Día 10 (mañana)

### Programa de Proyectos piloto

- Aspectos relevantes del estudio “Facilitación de Pasos de Frontera de Sudamérica” - particularidades de la región
- El “paso deseable”
- Propuesta de programa de intervención en los pasos de frontera – Proyectos Piloto.



# Agenda del Taller

---

## **Día 10 (tarde)**

### **Programa de Proyectos Piloto**

- Criterios de Selección de Pasos Piloto
- Criterios de seguimiento y evaluación de resultados
- Trabajo en grupo y discusión
- Selección de Pasos Piloto



# Agenda del Taller

---

## Día 11 (mañana)

### Programa de Proyectos Piloto

- Aspectos particulares de los pasos seleccionados
- Resumen y conclusiones



# **Aspectos relevantes del estudio**

## **“Facilitación de Pasos de Frontera en Sudamérica”**



# Objeto del trabajo

- Analizar la operatoria del transporte internacional carretero y de los factores que afectan su fluidez y eficiencia, poniendo especial énfasis en la operatoria verificada en los pasos de frontera,
- Identificar los componentes necesarios para un tipo de paso de frontera eficiente,
- Proponer un método de intervención más apropiado para resolver las falencias existentes.



# Pasos de Frontera visitados

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



# Diagnóstico y principales conclusiones

## Comercio por carretera

- El comercio carretero representa el 20% de los volúmenes y el 40% de los valores del comercio intra regional.
- En la década de los 90 los intercambios intra regionales se quintuplicaron y el comercio carretero acompañó esta evolución.
- De los once vínculos que explican el 90% de las toneladas comerciadas, sólo Brasil – Chile, se realiza en tránsito por terceros países.
- Las fronteras conservarían en el mediano plazo su naturaleza funcional.
- La baja de aranceles realza la importancia de los fletes pagados en el desarrollo del Comercio Internacional (CI).





# 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.
- En el mediano plazo no habrá grandes cambios en la estructura de los flujos comerciales. y por ende, la red vial a utilizar será, básicamente la misma
- Necesidad de intervenciones puntuales para lograr homogeneidad y adecuado mantenimiento.
- Las nuevas conexiones permitirán incrementar la competitividad de las producciones regionales y la integración.



# Diagnóstico y principales conclusiones

## Transporte carretero-Aspectos legales e institucionales

- La normativa regional consagra la posibilidad de realizar transporte puerta a puerta. La práctica muestra que la normativa escrita se encuentra lejos de ser respetada, en especial en la CAN.
- Incumplimiento de las normas en las fronteras, generan trasbordos normativos o coactivos (CAN).
- Normativas aduaneras de algunos países exigen la nacionalización de la mercadería en frontera. Legislación avanzada y completa en la CAN en materia de integración física y funcional de los controles (CEBAF). Bajo nivel de aplicación por déficit institucional.
- En el Mercosur existe una legislación menos ambiciosa (integración física) pero con mayor grado de aplicación.



# Diagnóstico y principales conclusiones

## Transporte carretero - Empresas, parque, servicios y asimetrías

- Déficit de profesionalización empresarial. Lento tránsito hacia organizaciones más estructuradas.
- Bajo umbral de requisitos para el acceso a la profesión.
- El parque no ofrece serias restricciones. Hay problemas de renovación en algunos países.
- Las pautas 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.
- Los demandantes de servicios exigen mayor calidad y confiabilidad, aunque no necesariamente menores tiempos de viaje, de acuerdo a lo observado.



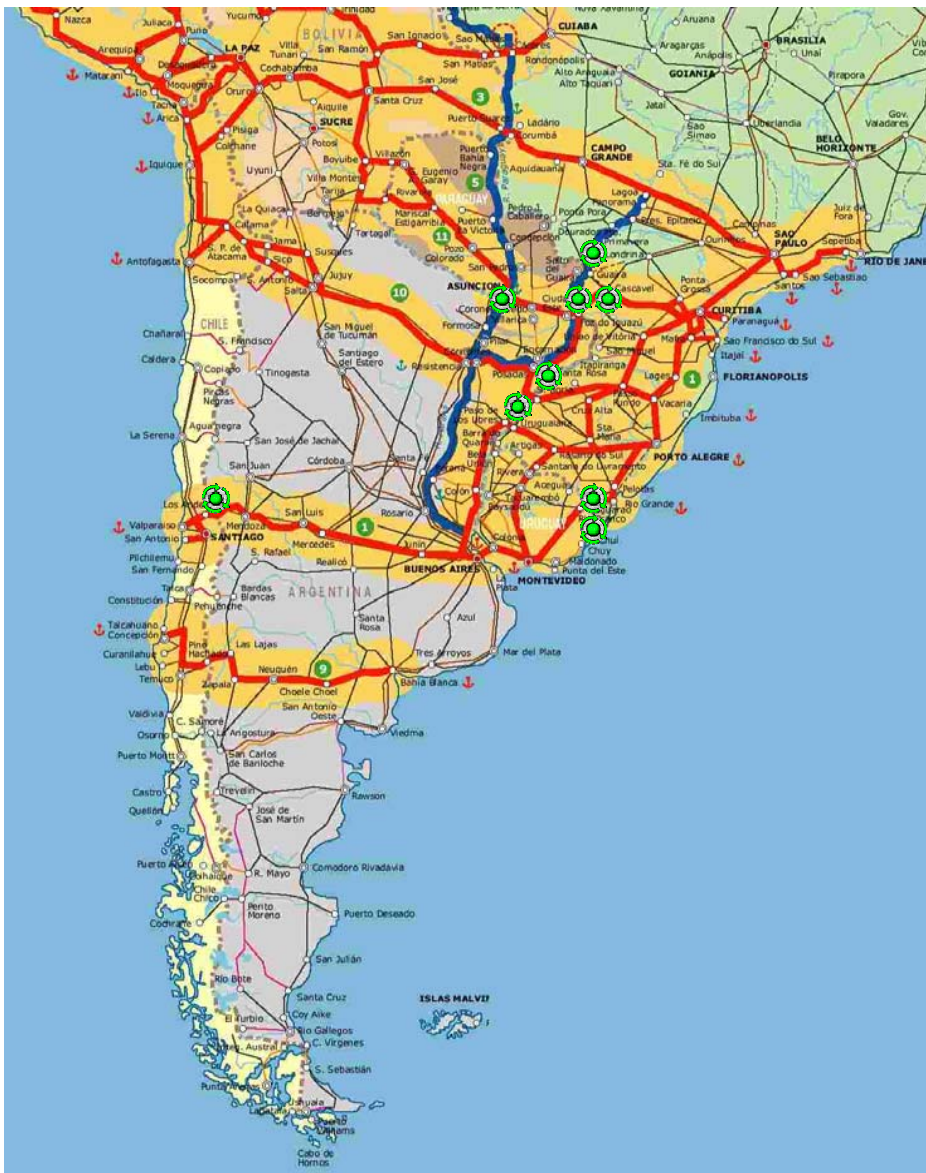
# Diagnóstico y principales conclusiones

## Pasos de frontera – Características generales

- Los 15 pasos más importantes de Sudamérica explican el 85% del comercio carretero intrarregional.
- Los cuatro pasos de mayor importancia que vinculan a los países del MERCOSUR +CHILE totalizan el 46% del comercio carretero total de Sudamérica. Pasos de los Libres (AR) Uruguayana (BR) es el principal paso de Sudamérica (16,5% del comercio carretero total), según datos del año 2000.
- En el caso de los países del sur del continente existe una mayor vinculación vial bilateral donde sobresalen Argentina – Chile, Brasil – Uruguay y Argentina – Brasil.
- Carencias puntuales de infraestructura vial del paso en 4 de los 15 pasos principales sudamericanos.
- A diferencia de la CAN en Mercosur + Chile no hay actitud local ni nacional comprometida con la obstaculización del Comercio Internacional



# Principales Pasos de la Región



Paso	Miles de Toneladas / año	% del comercio bilateral carretero
Paso de los Libres - Uruguayana	2.995	59 %
Cristo Redentor	2.524	74 %
Foz de Iguazú – Ciudad del Este	1.800	79 %
Puerto Iguazú – foz de Iguazú	973	23 %
Puerto Unzué – Fray Bentos	919	76 %
Clorinda – Puerto Falcón	700	91 %
Chui – Chuy	625	43 %
Jaguarao – Rio Branco	570	35 %
Santo Tomé – Sao Borja	330	8 %
Guaira – Guaira	245	11 %



# Principales Pasos Mercosur + Chile - CAN



Paso	Miles de Toneladas / año	% del comercio bilateral carretero
Tambo Quemado - Arica	955	96 %
Salvador Mazza - Yacuiba	334	54 %
Puerto Suárez - Corumbá	185	88 %
Arica - La Concordia	98	100 %
Santa Elena - Boa Vista	72	100 %



# 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.

- 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.

La Infraestructura y equipamiento presentan carencias; se verifica correlación positiva entre participación privada y calidad de la infraestructura



# 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.
- Los controles públicos, en los pasos que no presentan restricciones a la libre circulación, insumen horas y no días.
- Los excesos de permanencia de los camiones son también atribuibles a prácticas privadas.
- Problemas de falta y/o correcto llenado de la documentación y pago oportuno de los derechos.





**El “paso deseable”**



# 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 a una **mayor eficiencia y compromiso** por parte de los **agentes privados**.



# Elevar la eficiencia en los pasos de frontera

## Infraestructura y equipamiento

- La **adecuada provisión de infraestructura** es condición necesaria pero no suficiente para una mayor eficiencia.
  - En un contexto de restricciones en materia de inversión pública los pasos con mejor dotación presentan participación de concesionarios en la provisión y/o mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento.
- La **participación privada** (total o parcial) resulta **viable** dependiendo de:
  - **Volumen** comercializado en los principales pasos
  - **Capacidad de pago** de los usuarios
  - **Aprovechamiento** de la infraestructura existente



# Diagnóstico y principales conclusiones

## El paso deseable y posible para la región

- Las características del **paso deseable** no surgen como elaboración teórica sino como producto de las **mejores prácticas observadas** en las visitas a los pasos y del **análisis de la normativa regional** comunitaria aplicable. Por ejemplo, Decisión 502 CAN (CEBAF)
- En la mayoría de los casos las ideas y conceptos vertidos se tratan de implementar en forma inorgánica y generalmente **sin coordinación**, por los funcionarios de los pasos, generando **resultados dispares**.



# 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.
- **Visión del paso como un emprendimiento único binacional:**
  - Adopción de la figura de una **instancia gerencial** de los recursos e instituciones que operan en el mismo
  - Uso de las herramientas de **control de gestión** para evaluar la eficiencia operativa de los agentes públicos y privados.
- El **aprovechamiento integral de la infraestructura existente** para funcionar como “centro de control integrado”, permitirá:
  - Minimizar los costos de inversión
  - Minimizar los tiempos de implementación



# Diagnóstico y principales conclusiones

## El paso deseable - Componentes

- Centros binacionales de control integrado
- Capacidad gerencial institucionalizada. Consejo consultivo
- Interconexión de sistemas informáticos
- Infraestructura apta para todas las modalidades aduaneras, priorizando a corto plazo las instalaciones públicas y/o privadas existentes
- Integración funcional de los controles
- Procedimientos, dotaciones y sistema de control de gestión adecuados
- Existencia de agentes privados comprometidos con la eficiencia y capacitados en forma permanente
- Participación privada en la provisión de infraestructura



# Diagnóstico y principales conclusiones

## Transformación de los pasos en “deseables”

- No se requiere de modificaciones de fondo a las normas, pero sí **compromiso político** y capacidad ejecutiva.
- **Continuidad** en el proceso de transformaciones, **supervisión y evaluación** permanentes.
- Concepto aplicable al proceso de integración: **fusión empresaria**
- Es posible **replicar** el modelo de paso **bajo cualquier modalidad operativa** específica
- Enfrentar las carencias actuales como **restricción y oportunidad**



## Recomendaciones

---

- 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)

## Objetivos generales y específicos

- Objetivos generales
  - 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.
  - Contribuir al incremento de la rentabilidad de las inversiones viales en los Ejes de Integración y Desarrollo.
- Objetivos específicos
  - 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 y regional.
  - Plasmar la voluntad política de los gobiernos en materia de integración



# 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, privilegiando la factibilidad de utilizar la infraestructura ya existente, pública o privada.
- 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. Concesionamiento a terceros, públicos o privados.
- Existencia de agentes privados comprometidos con la eficiencia y capacitados en forma permanente.



# Propuesta de programa de intervención en los pasos de frontera

## Proyectos Piloto



# Etapas Proyectos Piloto





# Etapa I - Diseño conceptual - ejecutada

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

**Reunión de  
Coordinadores  
Nacionales**

**CDE**

Buenos Aires 19-11-03

Santiago 4 y 5 -12-03



## Etapa II – Selección de Pasos Piloto – en ejecución

**Taller CAN**

**Taller  
Mercosur**

### 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 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 y países involucrados

- Abril 2004 – CAN
- Mayo 2004 - MERCOSUR + CHILE



## Etapa III – Diseño del Proyecto

Relevamiento de las particularidades operativas del paso, recursos disponibles, infraestructura y equipamiento, aspectos normativos nacionales y bilaterales singulares. Visitas a capitales y al paso.

Preparación del borrador final del proyecto, definición del cronograma de tareas, recursos requeridos y criterios de éxito.

Tareas  
Previas

Preparación  
anteproyecto

Reunión  
bilateral

Adecuación  
borrador  
del  
Proyecto

Aprobación

Reuniones bilaterales y participación local del paso, agentes habituales de anteproyecto. Fases de proyecto

Preparación del anteproyecto del paso, determinación de los escenarios posibles para la ejecución del proyecto

Definición de los acuerdos y requisitos de los países para cumplimiento de los objetivos del proyecto piloto.



# Etapa IV – Ejecución del Proyecto

EJECUCIÓN

SEGUIMIENTO Y EVALUACION

CONSULTORIA

DIFUSIÓN

T  
A  
R  
E  
A  
S  
  
I  
I  
R  
S  
A



## **APOYO IIRSA**

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



# Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena)

- **Asistencia técnica:**

- Formulación
- Ejecución y Evaluación
- Diseño de incentivos de promoción a la participación privada en la provisión de infraestructura

- **Financiamiento (reembosable y no reembolsable) de los proyectos para:**

- Fortalecimiento Institucional
- Inversiones requeridas en equipamiento desarrollos e infraestructura (de acuerdo a los requerimientos)



# Programa de Proyectos Piloto

## Resultados del Taller CAN – Lima 20 al 22 de Abril 2004

Pasos CAN seleccionados para realizar en una primera etapa:

- Desaguadero (BO – PE)
- Cúcuta – San Antonio (CO – VE)

En etapas sucesivas

- Ipiales – Tulcán (CO - EC).
- Paraguachón (CO – VE)

Pasos CAN propuestos, que requieren el consenso Mercosur + Chile

- Boa Vista – Santa Elena de Uairén (BR – VE)
- Puerto Suárez - Corumbá (BO – BR)
- Tambo Quemado (BO – CH)
- Pocitos - Salvador Mazza (BO - AR)
- Tacna – Arica (PE – CH)
- La Quiaca – Villazón (AR – BO)
- Orán – Bermejo (AR – BO)
- Iñapari – Assis Brasil. (PE – BR)



# Selección de Pasos Piloto



# Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena) Condiciones mínimas para su desarrollo (1)

## **Voluntad política de los gobiernos para:**

- Plasmar en acciones concretas la normativa comunitaria aplicable.
- 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.



# Programa de Proyectos Piloto (eficiencia endógena) Condiciones mínimas para su desarrollo (2)

## Voluntad política de los gobiernos para:

- **Aprovechar las condiciones favorables** que ofrece IIRSA
- **Flexibilizar el marco operativo** vigente
- **Adoptar en forma definitiva** las acciones o soluciones recomendadas que muestren su bondad.
- Utilizar en lo posible la infraestructura existente, pública o privada, **para funcionar como áreas de control integrado**, optimizando tiempos de respuesta
- **Contribuir a la divulgación de los resultados** obtenidos y, eventualmente, a la capacitación



# Selección de Pasos Piloto

## Procedimiento de elegibilidad, priorización y selección

### 1. Identificación de los pasos nacionales (Lista Larga)

- Listado nacional de los pasos de frontera con mayores posibilidades, en función del interés del país, de incorporarse al programa.

### 2. Criterios básicos para la priorización

- Existencia de consenso binacional
- Involucrar en su conjunto, a la mayor cantidad de países
- Los primeros proyectos piloto deberán permitir evaluar resultados en el menor tiempo posible (efecto demostrativo)

### 3. Selección de pasos (Lista Corta)

- Listado elaborado por consenso de los pasos a ser incluidos en la primera serie de proyectos piloto.



# Programa de Proyectos Piloto

## Cronograma de tareas - Etapa III – Diseño del Proyecto

- **Tareas Previas - Relevamiento y Toma de tiempos**
  - Visita a las capitales de cada país. 3 días por país
  - Visita al paso de frontera. 7 días
- **Preparación anteproyecto – determinación de escenarios posibles de intervención: 15 días**
- **Reunión bilateral, preparación del borrador del proyecto 2 días**
- **Adecuación del borrador del proyecto 5 días**
- **Internalización del borrador del proyecto a los países, generación del proyecto final 15 días**
- **Aprobación del proyecto 1 día**





# Programa de Proyectos Piloto

## Cronograma de tareas - Etapa III – Diseño del Proyecto

Nombre de tarea	Duración	S-1	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8
<b>Tareas previas</b>	<b>13 días</b>		█							
Visita a la capital 1	3 días		█							
Visita a capital 2	3 días		█							
Visita al paso de Frontera	7 días		█	█						
<b>Preparación Anteproyecto</b>	<b>15 días</b>				█					
Preparación anteproyecto	15 días				█	█	█			
<b>Reunión bilateral</b>	<b>2 días</b>						█			
<b>Adecuación borrador</b>	<b>20 días</b>						█			
Adecuación del borrador proyecto	5 días						█	█		
Internalización del borrador del proyecto	15 días							█	█	█
<b>Aprobación del proyecto</b>	<b>1 día</b>									█

**Resultado esperado:** proyecto aprobado por los países para comenzar la Etapa IV – Ejecución del Proyecto



# Etapa IV – Ejecución del Proyecto

---

Criterios de seguimiento y control y  
de evaluación de desempeño



# Crterios de seguimiento y evaluaci3n de resultados

## Control de avance de tareas del Proyecto Piloto

- Defini3n de un plan de trabajo (tiempos – recursos – presupuesto) para el proyecto piloto durante la reuni3n binacional.
- Controles de avance bimestrales del plan de trabajo previsto durante todo el proyecto.
- Ajustes y correcciones del plan de trabajo.



# Criterios de seguimiento y evaluación de resultados

## Elementos que definen el éxito del Proyecto Piloto

- Administrador del paso en funciones
- Rutinas administrativas integradas
- Sistema de control de gestión implantado
- Sistemas informáticos binacionales integrados
- Comité Consultivo operativo
- Cursos de capacitación impartidos



# • Criterios de seguimiento y evaluación de resultados

## Indicadores de Resultados del “paso deseable”

---

- **Indicadores cuantitativos**

- Tiempo medio de permanencia en frontera por tipo de carga y tipo de trámite
- Reducción de trámites con problemas de documentación

- **Indicadores cualitativos**

- Grado de satisfacción de los actores asociados al paso



# Crterios de seguimiento y evaluaci3n de resultados

## Indicadores de Resultados - Metodologfa de calificaci3n

---

- **Indicadores cuantitativos**

1. Mediciones previas al comienzo del proyecto (lnea de base)
2. Mediciones al finalizar el proyecto (evaluaci3n ex – post)
3. An3lisis de la variaci3n y Evaluaci3n

- **Indicadores cualitativos**

1. Encuestas de calidad previas al comienzo del proyecto
2. Encuestas de calidad al finalizar el proyecto
3. Informe de comparaci3n de resultados



# Programa de Proyectos Piloto

## Compatibilización de programas

- El empuje técnico - institucional de la Iniciativa permitirá desarrollar en forma práctica y en menor lapso la totalidad de los aspectos que debe reunir, en su estadio final, un paso deseable para la región.