

# Proceso Sectorial

## Facilitación de Pasos de Frontera



Taller Regional CAN

Lima 20 al 22 de abril de 2004



# **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

- Tambo Quemado /BO - CH
- Desaguadero /BO – PE
- Huaquillas /EC – Aguas Verdes /PE
- Santa Elena de Uairen /VE – Pacaraima /BR (dos visitas)
- 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



# 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 conservan su naturaleza funcional.
- La baja de aranceles puede tornar a los fletes pagados en barreras pararancelarias.



# 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.
- Incumplimiento de las normas en las fronteras, generan trasbordos normativos o coactivos.
- 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.



# Diagnóstico y principales conclusiones

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

- Escasa profesionalización empresaria. 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.
- 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.



# 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 de la CAN totalizan el 15% del comercio carretero total de Sudamérica. Cúcuta – San Antonio es el cuarto paso en importancia de la región.
- El comercio carretero entre los países de la CAN se concentra en pocos pasos en cada vínculo bilateral.
- Carencias puntuales de infraestructura vial del paso en 4 de los 15 pasos principales.



# Principales Pasos de la Región



Paso	Tonela das (1)	% (2)
Cúcuta - San Antonio	1.265	85,8
Ipiales – Tulcán	823	95
Desaguadero	383	90
Paraguachón	209	14
Huaquillas – Aguas Verdes	58	90

- (1) Toneladas anuales transportadas en miles.
- (2) Porcentaje del comercio bilateral del paso en el comercio bilateral carretero



# Principales Pasos CAN – Mercosur + Chile



Paso	Tonela das (1)	% (2)
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

- (1) Toneladas anuales transportadas en miles.
- (2) Porcentaje del comercio bilateral del paso en el comercio bilateral carretero



# 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.
  - 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 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.
- 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, por los propios funcionarios de los pasos.



# 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 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”

- En el ámbito de la CAN no requiere modificaciones de las normas pero sí compromiso político y capacidad ejecutiva.
- Demanda continuidad en el proceso de transformaciones, supervisión y evaluación permanentes.
- 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.
- Desarrollar procesos de concesiones binacionales



## 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)

## 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. 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:**

- 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

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

- Flexibilizar el marco 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.



# Propuesta de programa de intervención en los pasos de frontera Proyectos Piloto



# Etapas Proyectos Piloto

**Nov. – Dic. 2003**

**Etapa  
preliminar**

**Ene. – Jun. 2004**

**Etapa  
Preproyecto**

**Mayo 2004 en adelante**

**Etapa  
Proyecto**



## Etapa Preliminar - 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 por país
- 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



# Etapas Proyectos Piloto

**Nov. – Dic. 2003**

Etapa  
preliminar

**Ene. – Jun. 2004**

Etapa  
Preproyecto

**Mayo 2004 en adelante**

Etapa  
Proyecto



## Objeto

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

evaluación de los puntos piloto, en particular los referidos a la interacción física y funcional de los controles y los aspectos institucionales y operativos referidos a la administración y gestión de los pasos de frontera.

Taller  
CAN

Taller  
Mercosur

## Cronograma tentativo y países involucrados

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

los y  
para  
tivos  
oto.

y

iza-  
n

o piloto



# Etapas Proyectos Piloto

**Nov. – Dic. 2003**

Etapa  
preliminar

**Ene. – Jun. 2004**

Etapa  
Preproyecto

**Mayo 2004 en adelante**

Etapa  
Proyecto



# Etapa Proyecto

EJECUCIÓN

SEGUIMIENTO Y EVALUACION

CONSULTORIA

DIFUSIÓN

T  
A  
R  
E  
A  
S  
  
I  
I  
R  
S  
A



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

- Adopción del proyecto de Tránsito Electrónico
- Estudio – prueba piloto de modalidades de conducción alternativas.
- Estudio – prueba piloto de impacto de atención 24 horas.
- Fortalecimiento institucional de los organismos de transporte nacionales.
- 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.

## **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)

## 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



# Método de selección



## Método de selección

# Condiciones mínimas para su desarrollo

### **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.



# Método de selección

## Condiciones mínimas para su desarrollo

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

- Flexibilizar el marco 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.



# Método de selección

## Criterios propuestos

Criterios propuestos	Ptos.
<b>Importancia relativa del paso de frontera</b>	30
• Importancia relativa del paso en el vínculo bilateral carretero	
• Cantidad de pasos en el vínculo bilateral	
• Cantidad de camiones pasantes/día hábil	



# Método de selección

## Criterios propuestos

Criterios propuestos	Ptos.
<b>Aspectos referidos a infraestructura e integración</b>	50
•Existencia de planes o proyectos referidos a la integración física de los controles en el paso	
•Existencia de operadores privados en la oferta y mantenimiento de la infraestructura para los controles	
•Existencia de CENAF en ambos lados de la frontera	
•Localización de todos los organismos de control en torno al ámbito fronterizo	



# Método de selección

## Criterios propuestos

Criterios propuestos	Ptos.
<b>Aspectos referidos a infraestructura e integración</b>	50
<ul style="list-style-type: none"><li>•Monto de la inversión necesaria para la integración de los controles bajo cualquiera de las modalidades consagradas en la normativa regional</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>•Existencia de planes o proyectos referidos a la infraestructura de las instalaciones de control</li></ul>	



# Método de selección

## Criterios propuestos

Criterios propuestos	Ptos.
<b>Aspectos referidos al comercio</b>	<b>20</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipo de cargas transportadas en el paso</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Posibilidad de realizar todas las operatorias aduaneras consagradas en la legislación regional aplicable. Existencia de condiciones para la libre circulación de los vehículos de cargas y pasajeros.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Problemas originados en la existencia de localidades ubicadas en torno a la actual disposición del paso.</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Existencia de comercio internacional artesanal</li></ul>	



# 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

## Criterios que definen el éxito del Proyecto Piloto

- Administrador en funciones
- Rutinas administrativas integradas
- Sistema de control de gestión implantado
- Sistemas informáticos de los países 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 de satisfacción de los actores asociados al paso



# • Criterios de seguimiento y evaluación de resultados

## Indicadores de Resultados - Metodología de calificación

---

- **Indicadores cuantitativos**

1. Mediciones previas al comienzo del proyecto
2. Mediciones al finalizar el proyecto
3. Informe de comparación de resultados

- **Indicadores cualitativos**

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



# Programa de Proyectos Piloto

## Compatibilización de programas

- El programa de proyectos piloto se enmarca plenamente en los proyectos regionales y en la normativa aplicable en la CAN.
- El empuje institucional (CAN + IIRSA) permitirá desarrollar en forma práctica y en menor lapso la totalidad de los aspectos que debe reunir, en su estadio final, un CEBAF.