

**ASOCIACION ARGENTINA DE CARRETERAS**

Buenos Aires, 21 de agosto de 2002

Señor

Presidente de la  
Comisión de Obras Públicas de la  
**Cámara de Diputados de la Nación**  
**Ing. CARLOS COUREL**  
S. / D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted en relación con las reuniones a las cuales hemos sido invitados a participar en relación con un Plan Nacional de Carreteras y de Generación de Recursos que se celebran en la Comisión de Obras Públicas que Usted preside.

Esta Asociación fue invitada a la tercera reunión de esa Comisión, no obstante la cual preocupados por el tema enviamos un documento que planteaba a nuestro entender los problemas del sector, en oportunidad de la primera reunión.

Nuestra institución en sus 50 años de vida ha participado de todas las resoluciones del Poder Público vinculadas al tema de los caminos y su uso, ya sea en su apoyo o en su crítica constructiva, y por ese motivo estuvimos en dicha reunión con un alto grado de participación.

En la reunión del 26 de Junio y como metodología de la Comisión, se prosiguió con la discusión de un documento que reflejaría los temas a tratar para considerar el Plan mencionado.

Como en esa reunión no fue posible considerar todo el documento, pues se adujo que ya había sido discutido con anterioridad debemos efectuar algunas consideraciones.

**Diagnostico:** En nuestro documento nos explayábamos sobre el diagnóstico de la situación actual, el que como dice el primer párrafo del documento de esa Comisión, fue el desvío de los fondos, no ya de la Ley 11658 sin vigencia operativa desde fines de los cuarenta, sino del Decreto Ley 505/58.

Esta situación se agrava por una mala política de planificación que durante los últimos 20 años privilegió las obras nuevas en detrimento de una política de mantenimiento institucionalizada, y un planeamiento integral de la red.

Se menciona que "no hubo acciones de incentivo a la participación de empresas de escala menores.....". Esta afirmación revela una falta de análisis técnico o de un preconceito. El sector vial es uno de los que han generado, a pesar de las crisis, una gran participación de empresas de todo nivel ya sea en contrataciones con el Estado como contratistas o como subcontratistas de obras.

Al contrario de lo afirmado uno de los problemas generadores de luchas de precios absurdos y luego paralización de obras ha sido la sobre existencia de empresas que se creaban rápidamente y competían sin pensar en una estrategia de futuro. Allí hubo fallas en los Registros de Constructores y una mala definición del Estado que permitía competir todos los tipos de empresas para todos los tipos de obras.

Se menciona que "la política vial se agotó en un plan de concesiones por peaje...., sin aumentar la longitud....no se implemento ninguna política a aplicar al resto de la red troncal...etc."

La afirmación es genérica y alejada de la realidad. En los 80 y los 90 hubo una política vial más allá de las concesiones, que merece ser analizada. En los 80 se privilegió en el ámbito nacional la construcción de grandes obras con el criterio de tramos y no de corredores por lo que el estado general de la red terminó siendo heterogéneo. La baja de recursos fue aplicada al mantenimiento tal vez con la idea de retomar los fondos con el paso del tiempo.

A ello hay que sumarle el deterioro provocado por el exceso de carga por la falta de control y la transferencia del ferrocarril al camión.

En los noventa se privilegió el mantenimiento frente a la experiencia de los 80, porque además de las concesiones de peaje hubo una política de mantenimiento de la red nacional.

Lo que no se planificó fue la red integral de Argentina porque no hubo un planeamiento conjunto entre Nación y Provincias y las instituciones viales nacionales fueron duplicadas, con escasos fondos.

Por otra parte tanto en la Nación como en las Provincias hubo incrementos en la longitud y mejoras en el trazado (se deben tomar cifras oficiales al respecto). Lo que ocurre es que los incrementos en longitud o las mejoras fueron insuficientes para el crecimiento del parque automotor en los 90, el incremento de cargas desde los ochenta y la modernización integral de la red.

Finalmente la 'ultima frase dice que " el sector privado... no ha planificado conveniente su participación en la actividad."

Suponemos que la afirmación es un error de transcripción ya que en nuestro documento se decía. "Estas variaciones en el financiamiento, no solo han repercutido en fallas en la oferta de servicios que el estado debe ofrecer, sino también en falta de planeamiento en el sector privado, dado que el lanzamiento de planes ambiciosos de obras viales llevó a muchas empresas a sobreequiparse y endeudarse incorporando tecnología de mayor calidad, equipamiento que resultó ocioso frente a la paralización de planes de obra, ocasionando un despilfarro adicional de los recursos nacionales".

**Evolución de la demanda.** : La afirmación no condice con la realidad, pues la red no se mantiene estática pero la congestión puntual en diferentes zonas no se puede generalizar. Por otra parte la afirmación que la " evolución estructural....no acompañó al aumento de la capacidad de carga" suponemos que se trata de un error de transcripción ya que un mínimo análisis técnico demuestra que esa afirmación podía tener asidero entre 1945 y 1960 en donde los camiones de posguerra plantearon ese problema, que desde el punto de vista estructural en la actualidad no existe.

Mas allá del error, suponemos que se quiso decir que hubo una traslación fenomenal de cargas del ferrocarril al camión en la década del 80, que unido a una falta de política de control de cargas llevó al deterioro creciente de una parte importante de la red, pero no a la capacidad estructural de los caminos.

**Formulación de pautas:** Coincidimos en que los organismos viales deberían preparar un plan de Emergencia para los próximos años con los recursos que el Poder Legislativo les asigne, y preparar un Plan Director que tenga los principios rectores que allí se mencionan en cuanto a los objetivos a cumplir, y las líneas de desarrollo.

Sin embargo, debemos hacer aquí algunas consideraciones sobre el alcance de las tareas a desarrollar pues así como nosotros criticamos la duplicación de tareas en el ámbito vial, debemos tratar de no generar duplicaciones entre los diferentes poderes del Estado.

La experiencia de la legislación argentina en materia vial basada fundamentalmente en la Ley 11658 (denominada Ley de Vialidad), la Ley 14385 (denominada Ley de Autopistas, Caminos y Colonización Territorial) y el Decreto Ley 505/58 (Ley Nacional de Vialidad), nos muestra que las Leyes tienen que generar el marco conceptual del Plan Director de Caminos, su esquema de definición de Red Integral, la estructura institucional que gerenciará el Plan y la asignación específica de recursos a disponer para ejecutar el mismo.

Las cuestiones de mecanismos de contratación y de control así como las definiciones operativas no deben ser parte de una Ley sino que deben ser consideradas en la Legislación general que tiene la Nación y en las definiciones que reglamentará el Poder Ejecutivo para cumplir con las finalidades de la Ley.

En ese sentido esas definiciones junto a las definiciones técnicas deben ser dejadas para el cumplimiento de los organismos técnicos existentes que tienen mayor capacidad técnica, documentación y profesionalismo que los participantes de la reunión.

Es decir nuestra visión es que para generar un instrumento que le sirva efectivamente a la Nación, el mismo tiene que ser sencillo, claro en las definiciones y tener definido el objetivo, los medios para lograrlo y las organizaciones que lo gerenciarán.

Por eso entendemos que no es parte de la cuestión central la discusión de métodos de contratación, parámetros de gestión, propuestas de métodos de administración de redes o definiciones puntuales de tramos físicos de la red.

Entendemos que sería un grave error y una pérdida de tiempo que de las reuniones que Ud. ha convocado se definan físicamente las redes o peor aún que se haga un consenso entre los presentes para la definición de la red.

Las redes con los criterios de definición que debemos discutir la tienen que trazar los organismos viales que adaptarán los tramos físicos a esa definición dada por la legislación con un mayor rigor científico y técnico.

En este sentido una vez que se definan los criterios de la red la Dirección Nacional de Vialidad y las Vialidades Provinciales deberían indicar los tramos físicos que se adaptan a tal definición.

Igual consideración hacemos para los cálculos de costos, y lo indicado en el punto 3, Propuesta de administración de las redes que integran el sistema. Este es un tema de la autoridad de aplicación que debería tener en cuenta el objetivo general del sistema.

Por esa razón si la voluntad es generar un plan director del sector proponemos concentrarnos en la definición conceptual de las redes, los recursos a asignar y la definición conceptual de las instituciones que gerenciarán el sistema, dejando de lado toda otra consideración.

**Redes:** Tal como hemos planteado coincidimos en la necesidad de utilizar un criterio funcional de la red además del criterio jurisdiccional que ha sido tradicionalmente el elemento definidor de las redes en nuestro país. Pero no se debe confundir el criterio funcional con la autoridad jurisdiccional que va a atender a esas redes.

Así, plantear la creación de una red regional puede tener un significado positivo desde el punto de vista funcional, pero como todavía no existen las regiones como elementos administrativos y de decisión política la confusión originará buenas intenciones y poca efectividad.

Por ello parece conveniente crear una Red Troncal Principal constituida por caminos caracterizados por un alto nivel de movilidad y volúmenes relativamente altos de tránsito. Los caminos arteriales sirven a la mayor parte de los viajes de larga distancia. La razón por la cual los viajes de larga distancia son canalizados en las rutas de esta red, es que por lo general ellas son más directas y proporcionan continuidad de normas de diseño más altas. El proveer acceso a las propiedades lindantes no es una función primordial de estos caminos. Se sintetizan a continuación los criterios más importantes que se usarán para definir las distintas clases de arteriales

- Unirá los centros generadores- atractores de tránsito de primer nivel.
- Proveerá servicio a los principales puertos y aeropuertos del país.
- Proveerá servicio a la mayor parte de los viajes de larga distancia, como ser al tránsito interregional e interprovincial y, a una parte relativamente pequeña de los viajes de corta distancia.
- Incluirá carreteras, que presten servicio a viajes de importancia nacional e internacional, como el Mercosur, el Sistema Vial Panamericano, etc.

Pero existe otro nivel de rutas que siendo parte de la Red Troncal se constituyen en un segundo nivel por razones técnicas y ser de vinculación regional. Estas cumplirán los siguientes objetivos:

- Conectará todos los centros generadores – atractores de tránsito del segundo nivel.
- Provee un alto nivel de servicio en términos de movilidad de operación, que variarán entre los 70 a los 120km./h, y poco acceso a propiedades lindantes
- Proveerá servicio a otros puertos y aeropuertos no servidos por el Sistema Arterial Principal.
- Se servirá a la mayor parte de los viajes de larga distancia, como interregionales e interprovinciales, no previstos por el Sistema Arterial Principal; en menor grado se proveerá servicio a los viajes de menor distancia, al igual que acceso a propiedades lindantes.
- Se proveerá continuidad y conexiones similares en regiones y provincias limítrofes.

Proveerá movilidad de una calidad un poco inferior a la de las Arteriales Principales, con una velocidad operativa que varíe entre 60 y 100 Km./h, y también proveerá, en cierta medida, acceso a las propiedades lindantes

Estas definiciones de las dos grandes redes troncales se completará con las redes que tienen preponderancia para viajes interprovinciales o locales constituyéndose en este caso

también dos redes: la red Provincial Principal y a Red Provincial Secundaria. Entre otros cumplirá los siguientes fines:

- Se vinculará los centros generadores – atractores de tránsito del tercer nivel.
- Proveerá servicio a los viajes interprovinciales y a los intraprovinciales de larga distancia y también a una cantidad considerable de viajes de corta distancia.
- Dará continuidad a la red y conectará a los sistemas de clase funcional más alta.
- La movilidad, en término de velocidad operativa, será entre 50 y 80 Km./h, a la vez proveerá relativamente más acceso a las propiedades lindantes.

A su vez la red secundaria tendrá como funciones:

- Proveer el acceso a establecimientos productivos.
- Vincular los establecimientos con centros proveedores de insumos básicos.
- Vincular los establecimientos con centros de acopio y playas de carga
- Permitir el funcionamiento arterial de la red desde su nivel básico de producción.

Dentro de esta Red se deberán definir los Caminos de Fomento agrícola y Minero que deberán alcanzar mejoras en su transitabilidad.

Este esquema conceptual deberá ser completado con la definición de cada una de las rutas y corredores a incluir en cada una de las categorías. Para ello deberá contarse con el concurso de la Dirección Nacional de Vialidad y el Consejo Vial Federal, organismos técnicos con sobrada experiencia para encuadrar todo el sistema federal de carreteras.

**Recursos:** Tal como se ha manifestado reiteradamente el problema de los recursos es vital para la definición de un Plan Director de Carreteras.

Por esa razón en este caso no basta con la definición general sino es necesario avanzar en mecanismos concretos.:

Los recursos propuestos, serán:

- Participación en la distribución primaria del Impuesto a la transferencia de los combustibles. : Se propone una participación inicial del 25% del ITC actual con una propuesta de llegar al 50% de dicho valor en el transcurso de 5 años.
- Tasa al gasoil: Destinar la totalidad de la tasa al gas-oil al sector vial partiendo de un 60% inicial llegando al 100% al cabo de cinco años.
- Contribución por mejoras: Establecer un criterio similar al Art. 19 de la Ley 14385 por el cual se valuaban las propiedades hasta 10km a cada lado del camino y el 50% del sobrevalor generado se ingresaba en un periodo de diez años.
- Impuesto al ingreso al parque automotor, con un gravamen a ser destinado al Fondo de Caminos.
- Emisión de títulos; lo producido por la emisión de títulos para ejecutar obras del sistema de caminos.
- Multas por exceso de carga y destrucción del pavimento.
- Cesiones, donaciones, legados o aportes.
- Los derechos de peaje que se establezcan para construcción y/o mantenimiento sujetos a las reglamentaciones que en cada caso se dicten.
- Otros recursos a determinar.

Todos estos recursos constituirán el Fondo del Sistema de Caminos, el que será administrado por el Organismo Vial Nacional y coparticipado a las provincias con intervención del Consejo Vial Federal.

Del total de recursos el 60% se destinará a las redes troncales primaria y secundaria y el 40% restante a las redes provinciales.

El mecanismo de distribución de Fondos deberá ser propuesto por el Consejo Vial Federal.

Se sugiere tener en cuenta y adaptar a la presente realidad el Capítulo VI del Decreto Ley 505/58, excluyendo la posibilidad de establecer gravámenes provinciales a los combustibles.

**Plan de Caminos de Fomento Agrícola y Minero:** A efectos de ejecutar un Plan vinculado con el desarrollo de los caminos naturales se debe crear el Fondo de Caminos de Fomento Agrícola y minero con un esquema a desarrollar que siga algunos de los lineamientos del Plan de Caminos de Fomento Agrícola.

Este Fondo estará compuesto por el 10% de la suma total de retenciones a la exportación que tribute el sector agropecuario, agroindustrial y minero. Este importe será coparticipable íntegramente a las provincias a través del mecanismo que fije el Consejo Vial Federal.

Esta suma constituirá el 60% del Fondo de Caminos de Fomento Agrícola y Minero. Para su utilización las provincias deberán destinar fondos provinciales equivalentes al 40% restante.

La administración de ese Fondo será efectuado por las Provincias las que deberá seguir los parámetros técnicos del Organismo Vial Nacional y serán auditados en su cumplimiento por una Comisión constituida por las autoridades de organizaciones agropecuarias y mineras en cada provincia y representantes del organismo vial nacional, los que informarán al Congreso sobre el cumplimiento de las finalidades del Fondo..

**Aplicación de Fondos:** Tal como se ha planteado deberá desarrollarse un esquema que permita que una vez redefinidos los diferentes tipos de redes, se encaren los planes de crecimiento partiendo del principio básico del mantenimiento del capital desarrollado a lo largo del tiempo. Por esa razón se han propuesto los Fondos Básicos de Conservación de Rutina y el Fondo de Reposición de caminos.

**Fondos Básicos de Conservación:** El organismo vial Nacional y el Consejo Vial Federal definirán los parámetros técnicos y fondos necesarios para el mantenimiento de rutina de las diferentes redes. Estos parámetros definirán diferentes niveles de conservación básica pero tendrán un criterio integral para toda la red. Sobre esa base se procederá a una asignación de los montos necesarios que las autoridades jurisdiccionales deberán ejecutar con fondos que procederán del Fondo del Sistema de Caminos o de los derechos de peaje en los casos en que se establezca.

Cada organismo vial establecerá un acuerdo programa con el Estado Nacional en el cual se definirán las obligaciones de conservar y los métodos de control de los resultados de la conservación. Deberán establecerse sanciones para el incumplimiento o el desvío de esos fondos a otras actividades.

Por esa razón no parece razonable fijar un porcentaje del Fondo General, pues existirán alternativas que tendrán que ver con la definición de política vial del nivel de conservación resuelto.

**Fondos de Reposición de Caminos:** Se propone una metodología similar a la anterior, pero en este caso deberán prepararse alternativas con diferente tipo de soluciones técnicas que

permitan retrasar la intervención, y su correspondiente comparación con los eventuales mayores costos generados por no hacer a tiempo la reposición necesaria.

Fondos para expansión y mejora de la red: Dentro de los fondos nacional y coparticipados se dispondrá de la realización de expansión o mejoras profundas de la red dentro del Plan Director de Carreteras de Largo Plazo que una vez elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional, sea aprobado por el Congreso Nacional.

Las diferentes jurisdicciones establecerán si para su ejecución se utiliza el sistema de peaje, financiación directa del proyecto, uso de los fondos del Sistema de caminos o un mix de ellos. Los proyectos deberán tener una evaluación económica y social utilizando el criterio de red y zonas de influencia..

Finalmente, se ha planteado en la convocatoria de la Comisión, generar una propuesta de administración de las redes que integran el sistema, definiendo parámetros de corte entre los distintos sistemas de administración.

Nuevamente entendemos que la autoridad de aplicación deberá determinar los criterios técnicos y económicos que correspondan atendiendo al criterio de definición integral de la Red.

En este punto la Comisión podría debatir el carácter que tendrán las instituciones gerencadoras del sistema, atendiendo a generar instituciones con alto nivel técnico, con adecuada profesionalidad y con una presencia efectiva de los usuarios del sistema, representados fundamentalmente por los transportistas del país.

Para ello deberá reformularse la función del Organismo Vial Nacional acorde a lo señalado más arriba y ampliar las funciones que el Decreto Ley 505/58 daba en su artículo 12 al Consejo Vial Nacional.

Estas definiciones institucionales entiendo que deberán efectuarse una vez que se avance en la definición de redes, criterios y recursos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, proponemos definir los criterios de redes y sus objetivos sin entrar en la consideración física de la misma, solicitándole a los Organismos Viales que desarrollen una propuesta sobre el tema.

Con ese proceder podremos seguir con las definiciones de recursos, su aplicación y el carácter de las instituciones viales.

Con la idea de aportar ideas al debate por la construcción de un Sistema Federal de Caminos que enmarque un Plan Director para el sector saludamos al Señor Diputado muy atentamente.

Lic. MIGUEL A. SALVIA  
Presidente