

LOS CAMINOS RURALES EN ARGENTINA: Un Freno al Desarrollo



"POR MÁS Y
MEJORES CAMINOS"



LOS CAMINOS RURALES EN ARGENTINA: Un Freno al Desarrollo.

Junio de 2016



Asociación Argentina
de Carreteras

Diseño y diagramación: **ILITIA GRUPO CREATIVO** / ilitia.com.ar

Impresión: **FERROGRAF**

Cooperativa de Trabajo Limitada

www.ferrograf-ctl.com.ar

Boulevard 82 Nro. 535 La Plata. Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra -incluido el diseño tipográfico y de portada-, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723

Buenos Aires - Argentina, junio de 2016

ÍNDICE

• Introducción.	pág. 07
01. Breve situación general del sistema de transportes.	pág. 08
02. El estado de los caminos rurales.	pág. 09
03. Necesidad de un Plan de Caminos Rurales.	pág. 11
04. Bases para un Plan de Caminos Rurales.	pág. 12
05. Financiamiento de un Plan de Caminos Rurales.	pág. 14
06. Propuesta de Plan Estratégico de Mejoras de los Caminos Rurales. Costos.	pág. 14
07. Beneficios económicos, sociales y fiscales.	pág. 15
08. Conclusión.	pág. 16



INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1952, la Asociación Argentina de Carreteras, designada como Comité Nacional Argentino de la Asociación Mundial de la Ruta, ha bregado por Más y Mejores Caminos, en un sistema integrado de transporte.

Ello implica el esfuerzo por la creación de una red integral de caminos que comunique las distintas regiones del país y éstas con el resto del continente americano, con miras a una red de caminos funcional a las distintas actividades económicas de la nación y sus habitantes.

En ese sentido, sabemos que un sistema de transporte integrado -donde el tránsito carretero cumpla su función- requiere una red de caminos que permita, no solo la comunicación por rutas o autopistas nacionales y su vinculación con los caminos provinciales, sino también el desarrollo del eslabón básico que vincule a las explotaciones productivas con todo el sistema de transporte. Ese sistema -el de los caminos llamados terciarios- requiere no solo su desarrollo sino también su mantenimiento permanente.

Un sistema racional de transporte demanda la interacción entre todas sus partes porque cada una de ellas tiene una funcionalidad específica, y en el caso de los caminos terciarios ésta es la de permitir la relación de la producción con el conjunto de la economía nacional. La falla en cualquiera de las partes del sistema implica sobrecostos para la producción y un deterioro del producto nacional. Por este motivo, la Asociación Argentina de Carreteras hace muchos años viene bregando por desarrollar una política activa y planes que contemplen a este eslabón básico de la cadena de transporte, que requiere de una acción concreta, proyectos, recursos y formación técnica para que nuestros establecimientos productivos gocen de una transitabilidad permanente.

Se trata de un antiguo problema. Ya en 1974 organizamos con el Consejo Vial Federal un simposio llamado "El desarrollo de los caminos vecinales en Argentina", en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, con la idea de encontrar decisiones políticas y elementos técnicos para fomentar un cambio en estos caminos. Luego de la eliminación del Plan de Caminos de Fomento Agrícola, en 1977, la situación empeoró y por esa razón organizamos -también con el Consejo Vial Federal- el Congreso de Caminos Naturales de 1995, en la ciudad de Mar del Plata.

Desde allí, el tema ha estado presente en todas nuestras acciones, insistiendo con las autoridades y las entidades productivas en la necesidad de generar un plan que evite los sobrecostos generados por este segmento de la red de caminos.

Ha sido un tema de debate también en todos los Congresos Argentinos de Vialidad y Tránsito de las últimas décadas, convencidos de la necesidad de intercambiar ideas para encontrar propuestas y fomentar la toma de decisiones correctas.

En ocasión del Congreso Argentino de Caminos Rurales 2016 ofrecemos este documento, resumen de nuestra visión: tal como reza el título, el estado de los caminos rurales constituye un freno al desarrollo.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE CARRETERAS

01. BREVE SITUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE TRANSPORTES.

En la actual coyuntura económica, orientada a aumentar fuertemente las exportaciones argentinas al mundo y a mejorar la productividad con vistas a bajar los costos del consumo interno, el sistema de transportes constituye un cuello de botella que limita el cumplimiento de esos objetivos.

Este sistema de transportes se apoya fundamentalmente en las carreteras, que movilizan más del 80% de las cargas transportadas y más del 90% de los pasajeros. El sistema tiene baja intermodalidad y graves problemas en las conexiones con puertos y puestos fronterizos.

Las redes de caminos tienen diferentes problemas que van desde la congestión en las grandes ciudades, rutas nacionales con baja capacidad, rutas nacionales y provinciales riesgosas y con bajo mantenimiento, hasta un sistema de caminos rurales abandonado.

Aunque el problema abarque todo el sistema de transportes, existe una infraestructura básica y primaria que ha sido abandonada en los últimos 35 años y cuya indefinición conspira contra los objetivos productivos señalados.

Esa infraestructura básica es la de los caminos rurales terciarios, o vecinales, normalmente de tierra, con un alto grado de intransitabilidad permanente y que hoy, dado el carácter de la formación de pre-

cios, constituyen un alto costo adicional para los productores. Es necesario ubicar el tema en lo que creemos que debe ser la apertura a una nueva etapa de desarrollo vial argentino, que tienda a impulsar con prioridad los caminos secundarios y terciarios del país, los caminos de tierra.

Desde el centro de producción primaria hasta llegar a las rutas pavimentadas, debe afrontarse el tránsito a través de caminos de tierra en muy mal estado, por falta de obras adecuadas y escaso o nulo mantenimiento.

Si realmente queremos aprovechar los beneficios potenciales de la red básica, nacional y provincial, es necesario generar mecanismos adecuados de alimentación. El papel de alimentadores de esa red básica que permite la vinculación entre las áreas de todo el país es, directamente, el que juegan en buena medida estos caminos.

La necesidad de aprovechar las potencias de las que la naturaleza ha dotado al país y el esfuerzo de los productores por mejorar el rendimiento natural requieren el desarrollo de un sistema de transportes que ayude al productor y que no sea un costo adicional.

Si bien todo el sistema de transportes requiere mejorar su eficiencia, el sistema caminero en general y el sistema de caminos rurales en particular resultan ser los puntos vitales por mejorar en pos de la racionalidad del esquema.

02. EL ESTADO DE LOS CAMINOS RURALES.

El crecimiento del transporte automotor y la paulatina pérdida de carga del ferrocarril plantearon la necesidad de dar organicidad al desarrollo de los caminos alimentadores de la incipiente red de rutas nacionales. Así, durante las décadas del cuarenta y del cincuenta se buscaron mecanismos que no llegaron a constituir una política estable para este sector de caminos.

Es a partir del lanzamiento del Plan de Caminos de Fomento Agrícola, en 1956, cuando se le da conciencia nacional a la necesidad de ejecutar una política al respecto y se fijan los lineamientos básicos de un exitoso plan que funcionó correctamente durante las dos décadas siguientes.

Este plan, financiado originalmente con fondos del Tesoro Nacional, fue complementado en 1960 con un impuesto adicional a las exportaciones agropecuarias del 0,5%, con el que funcionó hasta su eliminación en 1977.

Los principios básicos de este plan fueron la intervención de la comuna y la participación y el aporte del usuario o del beneficiario directo del camino.

Los caminos rurales generados y mantenidos en ese período se basaron en el fortalecimiento de la comuna, con una adecuada asistencia técnica y económica por parte de los poderes centrales.

Dicho sistema se generó con la participación en la decisión y la capacidad de acción de las comunas a través de una amplia participación de las instituciones y productores en las zonas de influencia.

El otro aspecto importante fue la contribución al desarrollo de este enorme problema argentino por parte de los usuarios y beneficiarios directos del camino, que colaboraban material y económicamente en el desarrollo de las obras, ya sea con equipos, con aportes económicos o con cesiones de tierras.

Se consiguió en esos años un régimen permanente que, aunque imperfecto, obligaba al poder central y a las comunas a desarrollar en forma conjunta un plan sistemático, orgánico y permanente.

Y así, en todos los municipios se crearon Comisiones Municipales, y en todas las provincias se desarrollaron Consejos Zonales de acuerdo con las prescripciones de la ley citada que, en la práctica, resultó ser un instrumento adecuado para el mejoramiento de los caminos rurales, habiéndose ejecutado una significativa cantidad de kilómetros en esos años.



Lamentablemente, a partir de la segunda mitad de la década del setenta, el sistema se fue extinguiendo por falta de recursos y por fallas institucionales, pero en su reemplazo no se estableció alternativa alguna; se condenó al sector agropecuario a padecer un sistema de caminos rurales en franca decadencia; se perdió parte de lo logrado en las décadas del sesenta y del setenta y se estancó el crecimiento del sistema.

Existieron algunos esfuerzos provinciales, como la Tasa Vial en la provincia de Buenos Aires, asignaciones especiales en algunas provincias (Córdoba, Santa Fe), la asignación de una porción del impuesto a los ingresos brutos (Chaco) y otras iniciativas, afectadas por la situación financiera de las provincias y por la falta de un plan integral que tomara el problema buscando su solución a lo largo del tiempo.

En los últimos años el tránsito de vehículos y equipos de trabajo se ha intensificado significativamente, tanto en su frecuencia como en el nivel de cargas. Sin embargo, al margen de la permanente necesidad de incrementar la producción, con mejoras en los procedimientos y tecnologías de trabajo, nada se hace para resolver la problemática de los caminos rurales. Sólo en algunos municipios en

que se conjuga una adecuada relación entre la superficie rural y la longitud de su red vial, con una percepción razonable de la tasa vial y una adecuada voluntad política, se han realizado algunas obras y trabajos de mantenimiento que han aliviado sensiblemente los problemas en los caminos que fueron mejorados.

Estas redes viales se componen, en su mayor parte, por caminos de jurisdicción municipal y con alguna integración de caminos provinciales de la red terciaria, pero en su conjunto el problema recae íntegramente sobre cada municipio.

Desde el punto de vista físico existe una amplia red de caminos rurales generada en el último siglo, de manera orgánica e inorgánica. Se estima que existen más de 400.000 kilómetros de caminos de este tipo, de los cuales 260.000 se encuentran en la pampa húmeda, destacándose la provincia de Buenos Aires con 120.000 kilómetros, Córdoba con 50.000 kilómetros y Santa Fe con 60.000 kilómetros.

Los caminos son fundamentalmente de tierra y sus tránsitos diarios son escasos. Sobre el 55% el tránsito diario es menor a 20 vehículos, y sobre el 30 % es de entre 20 y 50 vehículos por día.

03. NECESIDAD DE UN PLAN DE CAMINOS RURALES.

Frente a ello es necesario provocar un cambio sustancial en la política del mantenimiento y mejora de los caminos que constituyen las redes terciarias que, teniendo en cuenta su naturaleza y su función, asegure el tránsito permanente todo el año, permitiendo el paso de personas y mercaderías.

La mayoría de estos caminos son de tierra y no requieren pavimentación, sino un correcto mantenimiento y el desarrollo de obras básicas que permitan su transitableidad permanente, para evitar que sean canales por donde circula el agua, principal enemiga de los caminos y generadora del aislamiento de los establecimientos agropecuarios.

Es importante señalar que las grandes cuencas agropecuarias mundiales, con características de grandes extensiones y con baja circulación, tienen caminos de tierra pero en perfecto estado de mantenimiento.

Así, en los Estados Unidos, sobre un total de seis millones de kilómetros de caminos, aún tienen más de un millón sin pavimentar. Otro caso similar es Australia: sobre el millón de kilómetros de caminos de su red, mantiene cerca de la mitad en estado no pavimentado.

Resulta por demás clara la importancia de contar con un sistema de caminos que

resuelva el problema de la falta de transitableidad permanente. La intransitableidad permanente o transitoria de estos caminos ocasiona un grave perjuicio a la economía nacional pues afecta la competitividad de nuestros productos, generando un sobrecosto que redundará en una baja en la rentabilidad del productor.

No se trata sólo de la imposibilidad de sacar la producción en el momento oportuno, sino que la falta de caminos adecuados obliga en muchos casos a recorridos mayores con el correlativo aumento de los costos y el consiguiente perjuicio derivado del irracional empleo de los medios de transporte con que cuenta el país.

Es necesario establecer un plan a desarrollar en un largo período de tiempo, con el objetivo básico de lograr transitableidad permanente, con un adecuado y racional mantenimiento de los caminos, y con mejoras progresivas.

Si queremos ejecutar un plan que permita obtener beneficios concretos en la movilización de los productos agrícolas, es menester aunar la capacidad realizadora de la Nación, las provincias y las comunas, con la participación de los propios productores interesados, en el aporte y la auditoría del uso de los recursos asignados.



04. BASES PARA UN PLAN DE CAMINOS RURALES.

El primer aspecto por desarrollar es la puesta en valor estructural de los caminos existentes, asegurando para el futuro una conservación adecuada, que evite la pérdida de transitabilidad a lo largo de los años y que permita mejoras sustanciales cuando la necesidad de carga y tránsito lo justifiquen.

Es necesario agudizar el sentido común, generando mecanismos que permitan recrear el nivel de servicio para el que fueron creados e iniciar una paulatina mejora en su transitabilidad.

Aquí también debemos considerar el importante incremento en la producción agrícola generada en los últimos años como resultado de una gran inversión privada, que tiene un objetivo a la vista: la producción de 150 millones de toneladas de granos.

Ello implica no sólo el incremento de la infraestructura de acopio, sino también un fenomenal incremento de los viajes por camión, desde las explotaciones agropecuarias hasta puntos de acopio interme-

dios, o a los puertos, reflejándose en un incremento de tránsito y carga para el primer eslabón de la cadena de transporte en el país: los caminos rurales de tierra.

Por ello, el centro de gravedad de un plan que tienda a considerar con una visión integral posibles soluciones al problema actual de los caminos rurales debe considerar el desarrollo de una política activa de puesta en valor, mejora y conservación de toda la red de caminos.

Este objetivo de puesta en valor y mejora debe partir de un análisis en el nivel comunal de todos los caminos rurales, jerarquizándolos en diferentes niveles de servicio atento a su vinculación con centros de acopio, estaciones de carga, conexión con las redes provinciales o nacionales y con la cantidad e importancia productiva de establecimientos agropecuarios a los que sirven.

Una vez definida esta jerarquización -que deberá contar con la presencia activa de las autoridades comunales y de los productores locales-, podrán definirse planes

directores de mediano y largo plazo para la conservación básica, la puesta en valor y la mejora estructural de cada uno de los caminos existentes.

La visión de un plan integral como el planteado implica poner el centro de gravedad en la mejora estructural de los caminos. Para ello será necesario un shock de inversión inicial, de carácter estratégico, que ponga en valor la red existente, disponiéndola para su uso racional y económicamente eficiente, o un plan paulatino de

desarrollo que atienda jerárquicamente a los diferentes caminos rurales. La solución del shock pasa, ineludiblemente, por la necesidad de una enérgica inversión inicial en obras de ingeniería caminera, en un período relativamente corto para su realización. Dichas obras requieren la disponibilidad temporaria de fondos adicionales a los que genera el sistema. Por su parte, la decisión de encarar mejoras paulatinas implica el ordenamiento del sistema y la fijación de objetivos y recursos a destinar en corto, mediano, y largo plazo.

05. FINANCIAMIENTO DE UN PLAN DE CAMINOS RURALES.

Tal como mencionábamos más arriba, la importancia del tema requiere el aporte de la Nación, las provincias, los municipios y los propios productores en la solución de un problema que quita rentabilidad a todos.

Sin embargo, por la magnitud del esfuerzo y la necesidad de producir un shock inicial o un proceso paulatino, vemos con dificultad la asunción de inversiones directas por parte del Estado para financiar el desarrollo de un plan como el mencionado.

No obstante ello, existe una serie de tributos en cabeza de los productores que, si se orientan hacia la generación de instrumentos financieros modernos, podrían ser el vehículo para hacer posible la realización del plan.

Los productores de algunas provincias (Buenos Aires, como el caso más notorio)

pagan una tasa vial que representa un valor por hectárea, con la finalidad de la mejora de los caminos de su distrito. Algunos desvíos en el uso de la misma, la falta de una política racional de inversión o el estado de deterioro que requiere una inversión que supera el monto de dicha tasa llevan a agravar el problema existente.

La posibilidad de generalizar el mecanismo de una tasa vial, y determinar su valor sobre la base de las necesidades y los beneficios que una red transitable genera, tal vez no permita el desarrollo del shock inicial planteado, pero sin dudas generará un flujo de fondos que podrá ser securitizado o actuar como instrumento de repago de un anticipo de inversión que ataque el problema inicial de los caminos y disminuya los costos de conservación futuros. En conjunto con una parte de las retenciones a las exportaciones agropecuarias

que tributa el sector agrícola ganadero se podría generar una masa crítica como para iniciar el desarrollo estructural de la mejora del sistema. En ese sentido se requiere la voluntad política de las autoridades y la presión de los productores para potenciar el aporte de estos últimos en una acción racional, duradera y beneficiosa para los mismos.

Aunque también los productores abonan el impuesto inmobiliario rural, que puede servir como un aporte más al financiamiento o como un recurso colateral adicional en proceso de financiamiento de flujos, aportado en este caso por cada una de las provincias.

Finalmente, y no menos importante, es el aporte que la producción nacional efectúa al Estado Nacional, en impuesto a los combustibles, retenciones agropecuarias, etc., que merecerían una participación en el financiamiento directo o en la garantía de operaciones financieras como las mencionadas.

Todas las posibilidades ciertas de financiación determinan, según cálculos efectuados, que es posible financiar el desarrollo de planes racionales y serios de caminos rurales, que tengan una visión integral de los mismos, que planteen distintas soluciones técnicas, con una puesta en valor de las redes consideradas y un importante beneficio para los productores.

06. PROPUESTA DE PLAN ESTRATÉGICO DE MEJORAS DE LOS CAMINOS RURALES. COSTOS.

La **Asociación Argentina de Carreteras** ha efectuado en los últimos años propuestas y análisis de rentabilidad de planes que puedan afectar al conjunto de caminos rurales del país, adaptables a las circunstancias regionales de las diferentes producciones.

Las propuestas se han basado en plantear los aspectos vinculados a la gestión de estos caminos, su financiamiento y sus beneficios económicos y sociales, cualitativos y cuantitativos, de forma tal de demostrar la importancia que para la Nación y para cada uno de los estamentos institucionales tiene la elaboración de un plan sostenido de caminos rurales.

El último plan orgánico, tal como se ha

mencionado, fue el del Plan de Caminos de Fomento Agrícola, que perduró desde 1956 hasta 1978.

Por lo tanto, es necesario un nuevo plan que tome en cuenta la importante incorporación de los usuarios directos que tomó el Plan de Caminos de Fomento Agrícola, con importantes niveles institucionales de participación, un enfoque descentralizado de ejecución y criterios y parámetros técnicos de planificación, control y financiamiento, de forma tal de instaurar parámetros racionales para el uso de los recursos.

En ese sentido los principios básicos de este plan deberían ser:

- Participación en las distintas etapas de la Nación, las provincias y los municipios.
- Conservación de la red como prioridad básica.
- Esquema institucional que permita en cada municipio la participación de productores y organizaciones profesionales.
- Realización de un plan director a nivel municipal con un horizonte no menor a 10 años.
- Adecuación de soluciones propuestas por los usuarios y productores al Plan Director Municipal.
- Ejecución descentralizada del plan a nivel municipal o inferior.
- Auditoría técnica y financiera externa a los municipios (pública o privada).

El financiamiento de dicho plan debería convenirse entre Nación, provincias y municipios, considerando un esquema de aportes conjuntos que incluya a los beneficiarios directos e indirectos de las mejoras.

En ese sentido, así como el Plan de Caminos de Fomento Agrícola se financiaba con una retención a partir de 1960, una porción a determinar de los impuestos a las exportaciones agropecuarias podría ser parte de la financiación, así como otros recursos de carácter provincial o municipal.

Nuestra propuesta incorporaría:

- Parte a determinar de las retenciones agropecuarias.
- Participación en el impuesto inmobiliario rural.
- Participación en el impuesto a los combustibles.
- Aportes directos de los productores vía tasa vial u otros instrumentos.
- Otros ingresos alternativos.

Esta masa de recursos -vía convenios u otros instrumentos- debería ser auditada en su ejecución, de forma tal de generar efectivamente una mejora con criterios técnicos racionales de la red, jerarquizada y con planes de corto, mediano y largo plazo.

En los últimos Congresos Argentinos de Vialidad y Tránsito, la Asociación Argentina de Carreteras presentó esquemas de desarrollo técnico y su financiamiento para encarar una acción parcial o total al problema de estos caminos, de forma tal de operar con módulos en la ejecución de este plan.

Sucintamente se ha planteado un esquema que prioriza la conservación permanente de la red y un plan de mejoras paulatinas que abarca un 40% de la red.

07. BENEFICIOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y FISCALES.

Si bien deben considerarse los beneficios específicos de cada zona en función del plan por desarrollar, distintos esquemas de desarrollo determinan que las tasas de retorno de la inversión son superiores al 35%, lo que se explica por la eliminación de los sobrecostos actuales de una red deteriorada.

Pero también existen otros beneficios económicos, sociales y políticos, entre los que podrían mencionarse:

- a)** Mejoramiento de la calidad de vida de la población de la zona de influencia por un acceso fluido a prestaciones y servicios esenciales como: salud, educación, seguridad.
- b)** Reducción de la migración interna y consolidación del asentamiento de la población en zonas rurales.
- c)** Aumento de la integración política, social e institucional del área.
- d)** Revitalización de la producción debido a una modificación de los factores productivos.
- e)** Mayores inversiones en las industrias locales y aumento en la capacidad instalada.
- f)** Mejoramiento de la calidad general de los productos y producción acorde a los estándares internacionales.
- g)** Incorporación de nuevas líneas de negocios.
- h)** Disminución del riesgo económico en las diferentes producciones primarias.
- i)** Valorización de los predios.

ten claros beneficios, que fundamentarían el compromiso provincial y nacional, ya que se generaría un aumento de la percepción de impuestos derivados del mayor tránsito de carga por la red terciaria y secundaria, así como un aumento de la percepción de impuestos derivados del incremento de la actividad.

Finalmente, las mejoras en la red provocarían en un aumento de la percepción del impuesto inmobiliario, por un incremento del valor de las tierras.

En cuanto al aspecto fiscal también exis-

08. CONCLUSIÓN.

Un grave problema que padecen directamente los productores primarios del país, e indirectamente todos los argentinos, tiene posibilidad de encararse haciendo uso de la racionalidad técnica y utilizando los instrumentos financieros existentes, en un claro ejemplo de asociación público-privada.

Es necesaria la voluntad política de los gobernantes, facilitando el proceso y asumiendo la importancia del problema, y la voluntad política de los administradores comunales, quienes deberán romper con

una visión “cortoplacista” que impide encarar la solución definitiva del problema.

Es necesario, también, un esquema de racionalidad técnica que atienda a una visión integral de la cuestión. Y finalmente, es necesaria la participación de los productores, comprometidos en cambiar definitivamente una situación intolerable. De la efectividad de esos compromisos puede surgir una nueva revolución vial que potencie definitivamente los esfuerzos de nuestra producción rural.



Junio de 2016



Asociación Argentina
de Carreteras



Asociación Argentina
de Carreteras