

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Estudio sobre la red vial Argentina***

#### **Resumen ejecutivo**

*El presente trabajo analiza la infraestructura de la red vial. Evalúa el estado actual de la red troncal, las condiciones de mantenimiento y las políticas actuales sobre el tema, a la vez que releva proyectos existentes de ampliación y puesta en valor de la red.*

*En el apartado final se incluyen recomendaciones que consideramos imprescindibles para abordar el problema desde las distintas ópticas involucradas.*

#### **I) Introducción**

En el 312 a.C. Apio Claudio comenzó la construcción del primer camino empedrado romano, que posteriormente sería conocido como *Via Appia*. Partía de Roma en dirección sudeste hacia Capua y se extendía por 211 kilómetros. Su finalidad era militar: por caminos empedrados las legiones podían avanzar más rápido y en orden, y el transporte de pertrechos se efectuaba de modo más seguro. Por ese mismo camino circularon luego los mercaderes, y Roma siguió construyendo caminos hasta convertirse en el más vasto imperio de la Antigüedad. En materia de obras viales no se hizo nada mejor hasta el siglo XIX, cuando los británicos iniciaron la construcción de sus ferrocarriles. Finalmente, en el siglo XX la red caminera más importante fue trazada sobre el mapa de los Estados Unidos, lo que pone en evidencia que una buena comunicación terrestre se encuentra muy ligada al desarrollo económico y político de cada país o región.

#### **II) La red vial nacional y sus problemas**

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

## 1. Estado presente de la red vial

Actualmente existe en nuestro país una red Troncal de rutas nacionales creada en las décadas de 1930 y 1940, cuyo cuidado y mantenimiento dependen del Gobierno Nacional.

De la red troncal se desprenden las rutas provinciales o red Primaria, dependientes de los gobiernos provinciales. Corresponde a este nivel la conexión entre las rutas nacionales y los caminos municipales y comunales, que constituyen la red Secundaria.

El total de la red vial suma aproximadamente unos 500.000 kilómetros., sólo unos 38.687 Km. – menos del 8%- constituye la red Troncal.

La red troncal posee el 81% de sus rutas pavimentadas, mientras que el resto se compone de rutas de calzada de tierra y mejoradas que incluye las obras en ejecución.

Alrededor de 9.000 Km. son autopistas o autovías, mientras que los 29.000 Km. restantes se componen, en su mayoría, de una traza asfáltica de 4 a 5 m de ancho, de mano y contramano separadas por una línea central pintada en el piso. Las banquetas, cuando las hay, son de pasto. A pesar de encontrarse concesionadas, el estado de estas rutas nacionales suele ser malo y la señalización pobre.

Además de estos inconvenientes, las rutas nacionales atraviesan en muchos casos ciudades o zonas pobladas en las que el tránsito se ve entorpecido por semáforos, sendas peatonales, controles municipales de velocidades máximas (de 20 Km. o menos) y bicicletas u otros vehículos de tracción a sangre.

Por los 38.687 Km. de la red Troncal se mueve el 90 % del tránsito vehicular, que incluye el transporte pesado de mercaderías, el transporte de pasajeros y los vehículos particulares (*anexo I*).

Hoy transitan por esta estructura vial, de más de 80 años de antigüedad, un caudal diario promedio de 1.380.000 vehículos. De esta cifra, compuesta por automóviles, vehículos de carga pesada y de transporte de pasajeros, más del 50 % corresponde a unidades obsoletas según ADEFA (Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes). Las principales fallas del parque son la falta de iluminación propia, frenos deficientes y cubiertas en mal estado.

## 2. Política vigente en materia de infraestructura vial

### FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

### FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

a. La política vigente en infraestructura vial del Gobierno Nacional se centra en la concesión de ocho corredores viales que comprenden una extensión de 7.583 Km. a lo largo de 13 provincias. Por esos corredores circula el 100% de la producción agrícola y el 90% de las exportaciones del país.

La concesión es por 6 años con una inversión de \$ 13 mil millones de pesos. Las empresas concesionarias pactaron ejecutar obras de refuerzo de la infraestructura, obras de ampliación de capacidad, obras nuevas de seguridad y obras de complementación vial (*anexo 2*).

De los 38.687 Km. del total de la red Troncal, solamente cerca de 10.000 Km. se encuentran concesionados a empresas privadas. De los otros (aproximadamente 28.000 Km.), solamente el 42,58 % se encuentra en buen estado. El resto se encuentra, en proporciones equivalentes, en estado regular y malo.

Los tramos no concesionados se hallan afectados al Sistema CREMA (Contratos de rehabilitación y mantenimiento), por medio del cual el contratista se hace cargo de ejecutar las obras necesarias para reponer la capacidad estructural de la calzada y brindar un adecuado nivel de servicio para el usuario, así como del mantenimiento de rutina de la ruta. Este sistema cuenta con el financiamiento parcial del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del Banco Mundial.

b. Como parte de la política en infraestructura vial del Gobierno Nacional, se creó en 2008 mediante la ley N° 26.363, la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

El objetivo de este organismo es reducir la tasa de siniestralidad en el territorio nacional mediante la promoción, coordinación, control y seguimiento de las políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial está a cargo de la aplicación del *Programa de Fortalecimiento de la Gestión de Seguridad Vial en las Provincias* (PFGSVP) mediante el cual las provincias que adhirieron a la ley 26.363, podrán obtener un financiamiento del 50% en los proyectos relativos a la seguridad vial. El monto máximo de financiación es de 1.200 millones de pesos por provincia.

Sin embargo, este programa solamente financia la implementación de obras de infraestructura menores en materia de seguridad vial, y se concentra en la adquisición de tecnología

y bienes de fiscalización y control vial, en la remodelación y mejoras edilicias de los centros de licencias y Juzgados de faltas, y en el “fortalecimiento institucional” de las áreas Provinciales con competencia en seguridad vial, es decir, una mayor burocratización del sector.

### 3. Algunos problemas de la Red Vial Nacional

Según la Asociación Argentina de Carreteras, uno de los mayores problemas de la red no se refiere directamente al mantenimiento vial sino que involucra la adecuada planificación y mantenimiento de la red hídrica. Deficientes políticas en ese ámbito producen cuadros de inundación permanente, como se observan, por ejemplo, en amplios tramos de la Ruta N° 7.

El principal inconveniente relacionado al transporte carretero está ligado al estado de la red Secundaria. Los caminos municipales y comunales habitualmente son de suelo natural y poseen escaso mantenimiento. En estos casos, el flete se encarece por la incertidumbre del transportista que desea ingresar o salir del campo, cuando existen posibilidades de lluvia. Por otra parte, un factor de incremento de los costos de los fletes a puerto está dado por la frecuente utilización de los vehículos como lugares de acopio o secado de la carga.

La infraestructura vial de transporte conforma una red compleja. Está integrada por rutas dependientes de diferentes jurisdicciones, esto es, la nacional, la provincial y la municipal, y es vital que exista cierta armonía en cuanto a la inversión y al mantenimiento entre las diferentes partes. Basta que exista un inconveniente en cualquier punto para que se produzca una sobrecarga por derivación artificial de tráfico o un alentamiento general del flujo. Las repetidas fallas de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, al igual que el financiamiento defectuoso – especialmente en los niveles provincial y municipal- inciden fuertemente en el encarecimiento de los costos de operación en el desplazamiento de los bienes en nuestro país.

La expansión de la capacidad de la red caminera nacional ha sido uno de los puntos débiles de la política vial en Argentina. En las concesiones otorgadas durante la primera etapa (1990-2003), la cuestión fue abordada apenas para establecer los límites de las negociaciones. Durante la segunda etapa (2003-2008) las ampliaciones ya ni siquiera se contaron entre los objetivos probables.

### III) Proyectos vigentes

El transporte es un medio de suma relevancia, no sólo por posibilitar el movimiento de las mercaderías desde los polos de producción hasta el mercado de consumo interno y puntos de embarques, para facilitar la exportación, sino también por fomentar y facilitar el desarrollo de la población. Es por ello que la infraestructura y logística han sido eje de diversas discusiones y proyectos en nuestro país.

Existe actualmente un *Programa de Modernización de la Infraestructura del Transporte Terrestre* (PROMITT), con estado parlamentario que prevé una solución integral y universal al problema de la infraestructura. Propone la construcción de una Red Federal de Autopistas de aproximadamente 13 mil Km. de extensión. El programa también propone la implementación de un plan maestro de reestructuración del sistema ferroviario en la región Metropolitana, con el objetivo de hacer subterráneas las 7 líneas de trenes que ingresan a la ciudad de Buenos Aires, construyendo sobre sus trazas autopistas en trincheras, que tendrán un sistema de peaje conocido como *road-pricing* (anexo 3) para agilizar el flujo del tráfico que ingresa al centro de la ciudad.

Este programa está diseñado para realizar la construcción sin cobro de peaje y sin aportes del Estado Nacional. Como método de financiación propone aumentar universalmente el precio de la nafta a razón de 0,03 centavos de peso por litro, medida que recién se implementará tras la construcción de 1.000 km de autopista inteligente. Progresivamente se actualizará la tasa de modo tal que al finalizar el total de la red a los diez años, el valor del litro de nafta se habrá incrementado en 0,39 centavos según estimaciones de los autores del proyecto (sin tomar en cuenta los ajustes mensuales de acuerdo al Índice del Costo de la Construcción). El proyecto prevé una diferenciación con la tasa sobre el gasoil, para no afectar al transporte de mercaderías y de pasajeros.

Si bien el proyecto contempla una visión integral de la problemática conectando 1.150 ciudades y proponiendo grandes aportes en soluciones técnicas, se traduce en una sobreinversión con poco fundamento económico. Según estudios de expertos del Banco Mundial, bastaría con desarrollar entre 4.000 y 5.000 kilómetros de autopista en Argentina; y de esta manera se estaría beneficiando al sector productivo argentino a su vez que se evitaría la sobreutilización de recursos.

El método de financiamiento, a pesar de dejar de lado al Estado, resulta muy ineficiente debido a que el impuesto a los combustibles termina afectando tanto a usuarios como a los no usuarios de la red de autopistas.

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

#### **IV) Recomendaciones y sugerencias**

La importancia del sector transporte amerita que se efectúen sugerencias a fin de esbozar líneas de acción que se traduzcan en proyectos concretos a desarrollar.

El estado de la red vial es preocupante. La red Troncal no sólo es precaria, sino que solamente utilizando un criterio muy amplio puede ser considerada como una obra finalizada, ya que ni siquiera se encuentra asfaltada en su totalidad. A modo de reflejo, la Red Primaria y los caminos municipales y comunales son aún más deficientes y se encuentran en un estado de abandono más palpable.

La red vial, en su estado actual, soporta mal ser la principal vía de transporte de la producción nacional. Aún con el mantenimiento adecuado, difícilmente podría tolerar aumentos significativos de actividad.

Es necesario e importante planificar la inversión en infraestructura de manera de adelantarnos a la demanda y satisfacer las necesidades futuras de la producción y exportación.

Tal como se desprende de las obras viales emprendidas por los Estados Unidos desde el pasado siglo hasta la actualidad, existe una relación clara entre el desarrollo económico y social y la existencia de una red vial terrestre eficiente.

Cualquier proyecto de obra pública ligado a la infraestructura a nivel nacional generará consenso amplio y gran difusión ya que la red vial es un elemento cercano a la experiencia de la generalidad de la ciudadanía. Por tanto, el sentido de cualquier política activa que opere sobre ese dato es fácilmente inteligible y comunicable.

También es fácilmente comunicable el carácter federal de las obras viales y su efecto multiplicador en la economía, por lo que un proyecto de transporte con visión integral contará posiblemente con el aval de las provincias.

Por todo ello y tomando en cuenta la respuesta verificable a la publicidad del plan PROMITT y el apoyo masivo que los planes de obras públicas generaron en nuestro país durante el siglo XX, una oposición directa a un plan de transporte será percibida por la opinión pública como una postura razonable, más allá de toda justificación ideológica posible.

Sean cuales fuesen las medidas que se decidan aplicar sobre la infraestructura vial, ésta no puede ser tratada como un sistema cerrado. Del mismo modo que el plan PROMITT se

complementa con políticas activas en el transporte ferroviario, cualquier proyecto sobre la red vial debe tender a la creación de un sistema integrado. Así, habrá que coordinar la red hídrica, ferroviaria, aérea y vial según principios de economía y eficiencia.

Un proyecto sobre red vial terrestre puede implicar tres tipos de intervenciones: autopistas, autovías y mejoramiento de la capacidad. Según expertos del sector, las autopistas se justificarían en los tramos con tránsito medio diario anualizado (TDMA) superior a 10.000; para tramos con TDMA comprendido entre 6.000 y 10.000 la solución sería la transformación en autovías; y para tramos que superen un TDMA de 3.500 deberían realizarse mejoras en la vía existente.

Esta visión es más racional desde el punto de vista social y económico ya que no siempre se justifica la construcción de autopistas, aunque sí es necesario garantizar el tránsito en buenas condiciones. En España por ejemplo se implementó un sistema de autovías que resultó muy exitoso tanto para el desarrollo del país como para la resolución del problema del tránsito.

Un punto importante a tener en cuenta en la intervención de rutas poco transitadas es que a pesar de no justificarse la construcción de autovías de doble calzada, el porcentaje de circulación de camiones sobre la misma, puede justificar el uso de terceros carriles de modo de favorecer al sector productivo. Esto implica que a pesar de que existan caminos donde el TDMA no supere los 6.000 y por lo tanto no se justifique la construcción de autovías, como es el caso de algunos tramos de conexión entre las provincias de Santa Fe y Córdoba, el gran movimiento de cargas justifica los terceros carriles.

En cuanto a la pavimentación es importante decir que no siempre es necesaria, siempre y cuando la red se encuentre en buenas condiciones; basta con mirar el ejemplo de Estados Unidos que cuenta con una red de un millón de kilómetros de caminos de tierra.

En Argentina es necesario alcanzar una Red Troncal Principal totalmente pavimentada e incentivar la pavimentación de la mayor longitud de la Red Primaria que actualmente es de tierra o está mejorada.

Por otra parte, en los tramos de la Red Troncal Principal que hoy en día están pavimentados, será necesario prever la repavimentación en la medida que el tránsito y el transporte de cargas vayan consumiendo su vida útil.



Como método de financiamiento, se propone que el peaje se implemente en tramos socialmente rentables es decir, donde el tránsito lo justifique. El resto de los tramos puede financiarse a través de fondos específicos, como ocurrió exitosamente en Argentina entre los años 30 y 60, combinado con rentas generales. La aplicación de tasas universales para el financiamiento de la red vial suele citarse como perjudicial para aquellos que no usan el servicio. Sin embargo, y dado que prácticamente la totalidad de los bienes de consumo e inversión circulan por la red vial, el descenso en los costos de transporte beneficiarán indirectamente a todos los consumidores. Aun así, es necesario que se combinen fondos específicos con rentas generales para evitar caer en distorsiones.

Por último y en cuanto a las concesiones, deben ser por períodos lo suficientemente largos de manera de alinear incentivos. Actualmente las concesiones son por seis años, período insuficiente para alentar la inversión. A su vez, deben implementarse mecanismos de control adecuados.

Existe en el largo plazo un horizonte de incertidumbre en cuanto a la transición energética hacia combustibles no fósiles. Considerando el nivel de las reservas probadas de petróleo, es preciso tener en cuenta un escenario de crisis entre la imposición de una nueva fuente de energía barata y accesible y la liquidación final de los combustibles derivados del petróleo. Un sistema de transporte integrado, diseñado a partir de principios de economía y eficiencia, puede hacer que este escenario de crisis –que algunos analistas no llevan demasiado lejos- sea manejable aún en un territorio tan vasto como el nuestro.

## V) ANEXOS

**1** La red Troncal está compuesta por las rutas nacionales n°2 (desde 1990 esta bajo jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires), n°3, n° 5, n° 7, n°8, n°9, n°11, n°12, n°14, n°16, n°22, n°33 n°34 n°35 n°38, n°141, n°237, entre las más transitadas.

**2** Los corredores viales son:



1.- Corredor vial n° 1: Ruta Nac. N 3, N 205, N 252 y N 226, donde se encuentra pactada la ejecución de 14 obras de ampliación de capacidad y 2 de seguridad vial. Comprende una extensión de 1.281 km. y un acuerdo de inversión de 2.200 millones de pesos. En abril del 2010 fue entregada en concesión a Benito Roggio e hijos S.A. y a CPC S.A. UTE, por 6 años.-

2.- Corredor vial n° 2: Ruta Nac. N 188 y N 5, se pactó realizar 16 obras de seguridad (solo 5 en la ruta N 5), comprende una extensión de 769 km., y un acuerdo de inversión de 1.000 millones de pesos, fue concesionada en abril del 2010 a Esuco S.A., Contreras Hnos. SAICIFAG y M y CV UTE, por 6 años.-

3.- Corredor vial N° 3: Ruta Nac. N 7, se pactaron realizar 14 obras de seguridad y 1 de ampliación de capacidad, en una extensión de 724 km. y una inversión de 1.500 millones de pesos, fue concesionada por 6 años en marzo de 2010 a José Cartellone Construcciones Civiles S.A. y a Rovella Carranza S.A. UTE.-

4 Corredor vial N° 4: Ruta Nac. N 19, N 38, N 34 y N 18, se pactaron la realización de 13 obras de seguridad y 3 de ampliación de capacidad en una extensión de aproximadamente 1.000 Km. con convenio de inversión de 1.900 millones de pesos, fue entregado en concesión a Corsan Corviam Constructores S.A. y a CCI Constucción S.A. UTE, en abril del 2010 por 6 años.-

5 Corredor vial N° 5: Comprende las rutas Nac. N 9, N 11, N 12, N 193 y la Au. Rosario – Córdoba, en una extensión de 1.300 Km. donde se convino la realización de solo 14 obras de seguridad, con una inversión de 1.600 millones de pesos, concesionada en abril del corriente 2010 a IECSA S.A. y a Crearurban S.A., por un período de 6 años .-

6 Corredor vial N° 6: Rutas Nac. N 12 y N 16, en una extensión de 933 Km. donde se deben realizar según lo pactado, 22 obras de seguridad y 3 de ampliación de capacidad, concesionada en abril del 2010 a Corporación América S.A. y a Helport S.A. UTE por 6 años.-

7 Corredor vial N° 7: Rutas Nac. N 9 y N 34, de una extensión de 1.100 Km. se pactó realizar solo 2 obras de seguridad, convinieron una inversión de 1.160 millones de pesos, fue concesionada a Electroingeniería S.A., Vialco S.A. y a JCR S.A. UTE, en abril por 6 años.-

8 Corredor vial N° 8: Rutas Nac. N 8, N 33, N 36 y A5, con una extensión de 741 km., pactándose la realización de 12 obras de seguridad y 3 de ampliación de capacidad, con una

inversión de 1.600 millones de pesos, por parte de Supercemento SAIC, Petersen Thiele y Cruz (E. Esquenazi), Luciano S.A. y a Polan S.A. UTE, quienes tienen la concesión por 6 años.-

**3** El sistema de *road-pricing* permite el cobro mediante pulsos que se computan cuando el vehículo pasa por debajo de una arcada con sensores electrónicos, evitando así la detención del mismo. El sistema es ampliamente utilizado en Europa y permite discriminar diferentes tarifas. En algunos sitios, como en Reino Unido o Suecia, el sistema se utiliza también en zonas céntricas de alto congestionamiento, con altas tarifas y multas que persiguen fines disuasorios.

---

Se agradece especialmente la colaboración de: Dr. Guillermo Laura, Dr. Osvaldo Ottaviano, Arq. José Barbero y el Lic. Miguel Salvia, por el aporte de información y especial atención.

### **Bibliografía consultada**

Argentina, Ministerio de Interior; <http://www.mininterior.gov.ar/>

Argentina, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; <http://www.obraspublicas.gov.ar/>

Asociación Argentina de Carreteras, (2007) “Plan estratégico de Infraestructura”

Asociación Argentina de Carreteras; <http://www.aacarreteras.org.ar/>

Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA) – Argentina

Fundación Metas Siglo XXI; <http://www.metas.org.ar>

JustoB., Sebastián (2001) “Financiación de Autopistas en España”

Laura G. y Sturzenegger A., (2004) “Abundancia de lo indispensable para todos”

Sánchez R. y Tomassian G. (2009) “Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina” (CEPAL).

Sánchez, Ricardo (2003) “El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviaria y portuaria, concesionada al sector privado” (CEPAL).