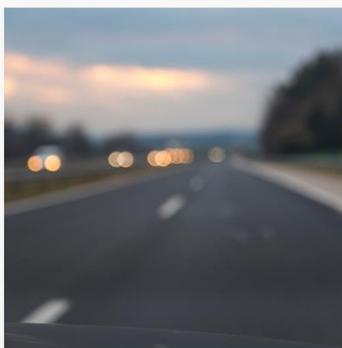
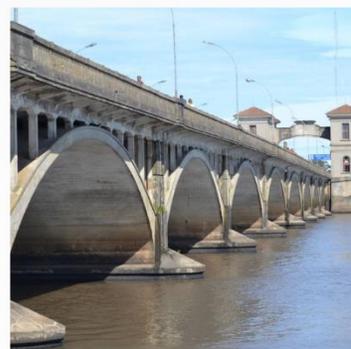


Funcionamiento general, tiempos y costos en pasos de frontera

Autor: Álvaro Lalanne



Abril 2024



Contenido

Glosario	3
Síntesis Ejecutiva.....	5
1. Introducción.....	7
2. Marco general del funcionamiento de un Paso de Frontera	9
3. Metodología e información general de tiempos	12
4. Características de los Pasos de Frontera	14
4.1. Fray Bentos - Gualeguaychú	14
Descripción general de Infraestructura y funcionamiento	14
Descripción del proceso de ingreso a Uruguay.....	18
Descripción del proceso de salida de Uruguay	20
Proyecto previsto y oportunidades de mejora en Fray Bentos	22
4.2. Salto - Concordia.....	24
Descripción general de Infraestructura y funcionamiento	24
Descripción del proceso de ingreso a Uruguay.....	27
Descripción del proceso de salida de Uruguay	28
Proyecto previsto y oportunidades de mejora en Salto - Concordia.....	30
4.3. Rio Branco - Yaguarón	31
Descripción general de Infraestructura y funcionamiento	31
Descripción del proceso de ingreso a Uruguay.....	35
Descripción del proceso de salida de Uruguay	36
Oportunidades de mejora en Rio Branco	39
4.4. Rivera- Santana do Livramento	41
Descripción general de Infraestructura y funcionamiento	41
Descripción del proceso de ingreso a Uruguay:.....	43
Descripción del proceso de salida de Uruguay	45
Oportunidades de mejora en Rivera.....	46
5. Relevamiento de oportunidades de mejora	47
6. Costos asociados a los tiempos en Pasos de Frontera y otras aplicaciones del modelo	49
6.1. Estimación de reducción de tiempos de espera en el Paso de Fray Bentos como resultado de la integración del control	49
6.2. Estimación del costo logístico por la espera en los pasos de Rivera y Rio Branco como resultado de la intervención del MAPA	51

6.3. Estimación del tiempo de espera asociado a las certificaciones obligatorias en las importaciones	52
6.4. Estimación del número de camiones estacionados en el Paso de Frontera de Fray Bentos - Gualeguaychú (ambas cabeceras)	54
6.5. Tiempos asociados a los procedimientos de verificación por canal.....	56
7. Consideraciones Finales.....	57
Referencias.....	58

Glosario

ACI	Área de Control Integrado
AFIP	Administración Fiscal de Ingresos Públicos (Argentina)
ANTT	Agencia Nacional de Transportes Terrestres (Brasil)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Barrera No Arancelaria
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
-	CT 2 Comité Técnico N° 2 "Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio"
CTM	Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande
CRT	Conocimiento Internacional de Transporte de Carretera (carta de porte)
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DNPPF	Dirección Nacional de Pasos de Frontera
DUA	Documento Único Aduanero
GMC	Grupo del Mercado Común (MERCOSUR)
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
-	DGSA Dirección General de Servicios Agrícolas
-	DGSG Dirección General de Servicios Ganaderos
-	DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INALOG	Instituto Nacional de Logística
INASE	Instituto Nacional de Semillas
MAPA	Ministerio de Agricultura y Pecuaria (Brasil)
-	DIPOA Departamento de Inspeção de Produtos de Origen Animal
MIC	Manifiesto Internacional de Carga
MIEM	Ministerio de Industria Energía y Minería
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas

OEC Operador Económico Calificado

OMA Organización Mundial de Aduanas

RFB Receita Federal de Brasil

SENASA Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Argentina)

SINTIA Sistema Informático de Transito Internacional Aduanero

- EDTAI Entrada del Tránsito Aduanero Internacional en el País de Destino
- FITAI Finalización del Tránsito Aduanero Internacional en el País de Destino
- OFTAI Oficialización del Tránsito Aduanero Internacional en el País de Partida
- SATAI Salida del Tránsito Aduanero Internacional en el País de Partida

Sistema Lucía Sistema Informático de control de operaciones aduaneras de Uruguay

TRS *Time Release Study* (Estudio de tiempos de Liberación)

TVF Tránsito Vecinal Fronterizo

VUCE Ventanilla Única de Comercio Exterior

Síntesis Ejecutiva

Los pasos de frontera son el nodo logístico central del comercio exterior que utiliza modo carretero. Las Áreas de Control Integrado (ACI) buscan promover la eficiencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas que regulan el tránsito internacional de personas, cargas y vehículos en los pasos de frontera.

Este documento muestra el resultado de un relevamiento del funcionamiento de cuatro pasos de frontera y de la estimación de los procedimientos y tiempos de las operaciones. Para ello se realizaron visitas a los pasos de Fray Bentos - Gualeguaychú, Salto- Concordia, Rio Branco- Yaguarón y Rivera-Livramento donde se realizaron entrevistas a funcionarios de los organismos y a operadores privados. Adicionalmente se construyó un modelo de información para estimar de forma robusta los tiempos que insumen los trámites de frontera y utilizando un modelo de costos se estimaron los efectos de algunos procesos sobre los costos de transporte. El trabajo se enfoca en los procesos de movimiento de cargas.

La metodología de trabajo se basó en la identificación de los procesos que se realizan en cada paso de frontera tanto para la salida como para el ingreso de mercaderías al país y la asociación de estos procesos con registros administrativos que den cuenta de los momentos de las operaciones. Se puso especial énfasis en la secuencialidad o simultaneidad de los procesos.

Para estimar los tiempos de los procesos se construyó una base de datos que integra información de manifiestos de carga, documentos únicos aduaneros, documentos de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), registro de las balanzas y datos de sistemas de intercambio de información en el marco del MERCOSUR. La referencia temporal de la información es enero de 2022 a junio de 2023.

El resultado del análisis indica que las mayores oportunidades de mejora se encuentran en el paso de frontera de Fray Bentos. Por este paso circula casi todo el comercio exterior de Uruguay con Argentina y Chile y además ocupa un rol importante en la estrategia nacional de ofrecer servicios de plataforma *hub*. A mediados de 2023 se inició un proceso de mejora de las instalaciones del área para superar algunas limitaciones de infraestructura y diseño. Esta renovación del área tendrá resultados limitados si no se prioriza la creación de infraestructura suficiente como para que las instituciones argentinas de control de carga se muden al ACI, de forma de cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Recife. La creación de un área que garantice una sola parada a los camiones permitirá iniciar procesos simultáneos en ambas administraciones y acortar los tiempos de espera. El modelo construido para este trabajo, basado en los tiempos reales de espera y en la incidencia de las demoras en los costos, estima que dicha integración reducirá 2% los costos de un flete estándar entre Buenos Aires y Montevideo. Para que dicha integración garantice la reducción de las demoras la capacidad del ACI debe ser mucho mayor que la actual. El modelo estima que, con los tráficos y tiempos de 2022-2023, una playa de estacionamiento para 380 camiones tendría capacidad colmada menos del 1% de los días. Adicionalmente, es recomendable que se encomiende la gestión del área a una empresa que tenga *expertise* en logística, tal como ocurre en la frontera con Brasil.

El paso de frontera de Salto – Concordia, ubicado del lado argentino, atiende alto flujo de tránsito vecinal transfronterizo de personas, al tiempo que las cargas son principalmente vinculadas al comercio exterior entre Uruguay y Paraguay/Bolivia y a las importaciones paraguayas que utilizan el Puerto de Montevideo

y circulan por Uruguay en régimen de tránsito aduanero. Se observó cierta informalidad en los procedimientos y horarios de los tráficós del lugar y un gran deterioro de las instalaciones.

Los pasos de frontera de Rio Branco y Rivera tienen características similares, pues en ambos casos las ACI de turismo y de cargas funcionan de forma independiente, y en ambos casos el ACI cargas está ubicado del lado brasileño y funciona concesionado (por la *Receita Federal de Brasil* – RFB) a una empresa de logística brasileña, que realiza toda la gestión operativa del lugar. Ambos ACI de cargas funcionan de forma integrada con procedimientos simultáneos y la infraestructura es adecuada, al tiempo que están proyectadas mejoras para aumentar la capacidad e integrar mejor las oficinas de ambos países.

En ambos pasos, el Acuerdo de Recife prevé que el ACI Turismo funcione del lado uruguayo. Esto funciona así en Rivera, donde a metros de la frontera se ubican las oficinas de migraciones (y otros organismos) de ambos países, a una distancia corta del ACI cargas desde donde el camionero llega para hacer los trámites migratorios. En Rio Branco, en cambio, subsisten importantes problemas de diseño de la operativa, pues el ACI Turismo construido hace poco tiempo no cumple todos sus objetivos, ya que no están integradas las instituciones brasileñas y el área no cuenta con la infraestructura para reemplazar totalmente el puesto de frontera anterior, que sigue estando operativo en un contexto de graves problemas edilicios. A esto se suma el desafío que representa el nuevo puente internacional proyectado, que desviaría el tráfico de camiones y personas varios kilómetros y requiere de nueva infraestructura de frontera.

El análisis de los procedimientos combinado con registros de los hitos permitió estimar las demoras en la obtención de las licencias del Ministerio de Agricultura (MAPA) de Brasil en Rio Branco y Rivera. Una importante proporción de las exportaciones a Brasil requieren licencias de este organismo, que ha cambiado los procedimientos volviéndolos más difíciles de cumplir en plazos razonables. Los productos de origen animal, especialmente la carne y los lácteos, registraron en el período una demora media asociada a la licencia del MAPA de entre cuatro y ocho días dependiendo del producto, y una demora mediana de tres días. Esta práctica se ha constituido en una barrera no arancelaria (BNA) para las exportaciones uruguayas al mercado brasileño, en un contexto de rebajas en los precios internacionales de los productos (sobre todo lácteos) que han impactado en la producción brasileña. El modelo construido permite estimar el costo directo logístico de estas demoras en 0,4% del valor FOB en la carne ovina, 0,7% en la leche en polvo y 2% en el lactosuero. A esto hay que sumar otros costos asociados al levantamiento de la BNA.

De lado de las importaciones uruguayas, el tiempo entre el momento de oficialización del MIC y el OK de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) a los documentos asociados al DUA, requisito previo a pedir canal, se puede utilizar para medir la demora asociada a la intervención de agencias diferentes a la DNA. El proceso que más demora genera es el certificado de Sanidad Animal que se expide en frontera, que tiene una demora media asociada de 13 horas. Otras intervenciones de Sanidad Animal que no requieren trámites en frontera tienen una demora media de 2,5 horas, y las intervenciones de Servicios Agrícolas agregan solamente algunos minutos a las gestiones. Adicionalmente, se encontró que las licencias del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) no agregan tiempos significativamente distintos de cero y las certificaciones del Ministerio de Salud Pública (MSP) adicionan menos de una hora.

1. Introducción

Los Pasos de Frontera son centrales para el comercio exterior del Uruguay y su inserción como *hub* logístico regional. El 30% de las importaciones y el 20% las exportaciones del país circulan por un Paso de Frontera¹, al tiempo que la amplia mayoría de la mercadería regional que utiliza alguna plataforma nacional en régimen de tránsito también los utiliza².

La facilitación del comercio apunta a la armonización y simplificación de los procedimientos de comercio exterior a los efectos de que se potencie el aprovechamiento que la especialización internacional y la complementariedad productiva generan sobre el bienestar de los países. En tal sentido, el funcionamiento eficiente de los Pasos de Frontera se enmarca en la estrategia de apertura e integración comercial que Uruguay mantiene desde hace décadas. Esta estrategia ha agilizado la gestión aduanera y tiene como otro hito importante la creación y desarrollo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que actualmente centraliza la gran mayoría de los trámites requeridos en el comercio³.

Los tiempos de los procedimientos en los pasos de frontera son muy relevantes en los tiempos totales que llevan los procesos de comercio regional del MERCOSUR. La Receita Federal de Brasil (RFB) realizó en 2019 un *Time Release Study* con la metodología de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) estimando en 2,3 días el tiempo medio que llevan los procesos de importación terrestre en el principal Paso de Frontera de ese país con Argentina (Uruguayana) y con Paraguay (Foz de Iguazú)⁴.

La gestión coordinada de frontera⁵ se basa en los siguientes principios: recinto y parada única, funciones indelegables y en la medida de lo posible simultáneas y automatización de procesos. La existencia de pasos de fronteras no integrados y de procedimientos arbitrarios, no estandarizados y poco transparentes genera incrementos en los costos de los fletes e imprevisibilidad en la gestión de la cadena logística, así como inestabilidad para las empresas de transporte, en un mercado muy competitivo, con bajas barreras a la entrada y alta informalidad⁶.

El siguiente gráfico muestra que, aunque existen nueve pasos de frontera en Uruguay, los tráficos se concentran en cinco. Fray Bentos- Gualaguaychú es el más importante, pues casi todo el comercio de Uruguay con Argentina y Chile lo utiliza. Salto-Concordia explica prácticamente todos los flujos de tránsito con origen y destino Paraguay. En la frontera con Brasil, Chuy es el preferido por los exportadores brasileños, mientras que los uruguayos utilizan con más frecuencia Rio Branco-Yaguarón. Rivera-Livramento registra un nivel inferior, pues en 2022 transitó por ese paso mercadería valuada en menos

¹ En valor de la mercadería, según datos aduaneros (sin ajustar por comercio de Zonas Francas) para 2022 disponibles en <https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/18714/1/innova.front/consultas-dua.html>

² Según Lalanne y Vaillant (2021), entre 2018 y 2020 el 68% en valor y el 82% en peso de la mercadería no uruguaya en régimen de tránsito utilizó un Paso de Frontera.

³ Ver Informe de Resultados 2022 de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

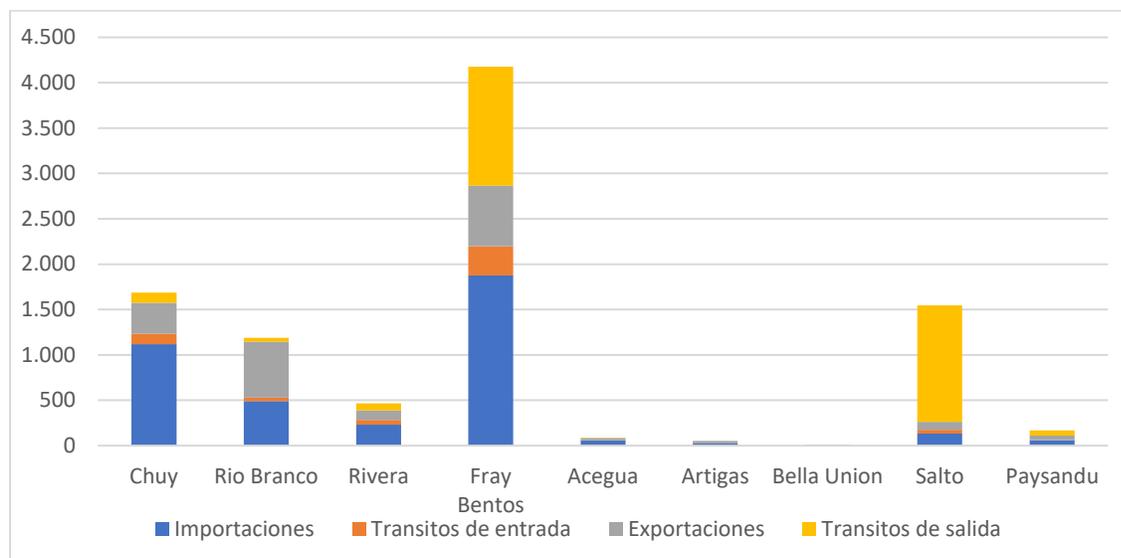
⁴ *Times Release Study*. Publicado por *Receita Federal do Brasil*. Junio de 2020

⁵ Ver Guía Dinámica. Como Gestionar un proyecto de Puesto de Frontera. De la Teoría a la Práctica. © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶ Ver “El mercado de transporte carretero de cargas en Uruguay”. Nota Técnica No IDB-TN-02458. Sector de Transporte. Banco Interamericano de Desarrollo. 2022.

de 500 millones de dólares. El resto de los pasos tienen flujos muy marginales y en general de comercio fronterizo

Gráfico 1. Flujos de comercio según paso de Frontera y tipo. En millones de dólares. Año 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a Manifiestos Internacionales de Carga (MICs).

El presente trabajo releva el funcionamiento de cuatro Pasos de Frontera de Uruguay y estima tiempos y algunos costos asociados a la operativa. Para ello combinó visitas y recorridos a los lugares y entrevistas presenciales y telefónicas con los funcionarios de las agencias y los operadores privados involucrados, así como la recolección y sistematización de registros administrativos que den cuenta de los flujos con especial énfasis en los tiempos de los procedimientos⁷. A partir de la descripción del funcionamiento de un paso de frontera se pueden interpretar mejor algunos tiempos -demoras- encontrados en varias operaciones. Como resultado se construyó un modelo de tiempos que se utiliza para cuantificar algunos de los desafíos encontrados y permite hacer simulaciones de cambios de políticas.

La siguiente sección de este trabajo describe en forma somera el funcionamiento de un Paso de Frontera desde el punto de vista de los acuerdos establecidos y las instituciones que intervienen en él. La sección 3 presenta de forma general la metodología y las fuentes de datos recolectados. La sección 4 describe las características generales de infraestructura, los procedimientos de ingreso de salida de mercadería y tráfico vecinal y los desafíos que se relevaron en cada uno de los Pasos de Frontera relevados. La primera subsección atiende el caso de Fray Bentos - Gualaguaychú, luego Salto - Concordia, la tercera Rio Branco - Jaguarón y finalmente Rivera - Livramento. La quinta sección sintetiza oportunidades de mejora generales y relevadas en cada caso. La sexta sección realiza ejercicios de estimación de costos asociados a ciertos hitos u oportunidades de mejora relevados y presenta otras aplicaciones del modelo creado. Finalmente, la última sección realiza algunas conclusiones.

⁷ El documento Mapeo y Sistematización de los Procesos de Comercio Exterior, liderado por PROCOMEX y en conjunto con instituciones privadas uruguayas y brasileñas y financiado por el BID, es una referencia ineludible para la comprensión de oportunidades de mejora en los procesos. Varios de sus puntos relevados hacen referencia a la actuación en los Pasos de Frontera.

2. Marco general del funcionamiento de un Paso de Frontera

Los Pasos de Frontera son lugares habilitados por los países para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte. Los procedimientos de verificación del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y administrativas por las autoridades competentes pueden darse mediante acciones integradas o ser independientes. La gestión es integrada cuando se utilizan procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares de forma secuencial y -en la medida de lo posible- simultánea, por los funcionarios que realizan el control⁸. Uno de los principios más importantes de la gestión coordinada en frontera es que los procedimientos sean solamente los estrictamente necesarios, apuntando a la prevalencia de trámites anticipados en vez de procedimientos en la frontera. Adicionalmente, se debe tender a la eliminación de todos los trámites en papel y su sustitución por intercambios electrónicos. Además de la simultaneidad de los procedimientos, la armonización de los criterios entre las instituciones de ambos países potencia la eficiencia de las operaciones.

El Acuerdo de Recife de 1993 estableció las definiciones de las Áreas de Control Integrado (ACI) y estableció las medidas técnicas y operativas que deben regular los controles fronterizos integrados entre los Estados Parte del MERCOSUR. El siguiente cuadro muestra la situación de todos los Pasos de Frontera de Uruguay desde el punto de vista de lo expresado en la norma, e incluye una indicación de cómo funcionan en la práctica⁹.

Cuadro 1. Pasos de Frontera de Uruguay. Acuerdo y estado del control integrado: Turismo y Cargas

País Límitrofe	Aduana Uruguay	Ciudad límitrofe	ACI Turismo (1)		ACI Cargas (2)	
			Acordado	Realizado	Acordado	Realizado
Argentina	Fray Bentos	Gualeguaychú	Fray Bentos	Sí	Fray Bentos	Sí (parcial)
Argentina	Paysandú	Colón	Paysandú	Sí	Paysandú	Sí (parcial)
Argentina	Salto	Concordia	Concordia	Sí	Concordia	Sí (parcial)
Brasil	Bella Unión	B do Quaraí	Bella Unión	No	Bella Unión	No
Brasil	Artigas	Quaraí	Quaraí	Sí	Artigas	Sí (parcial)
Brasil	Rivera	S. Livramento	Rivera	Sí	S. Livramento	Sí
Brasil	Aceguá	Aceguá	Aceguá (BR)	Sí	Aceguá (BR)	Sí
Brasil	Rio Branco	Yaguarón	Rio Branco	No	Yaguarón	Sí
Brasil	Chuy	Chui	Chuy	No	Chuy	No

Notas: (1) Control Integrado de tránsito vecinal y turístico. (2) Control Integrado de Cargas – Transporte Automotor.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe CT 2 (ver nota al pie)

La Resolución Grupo Mercado Común N° 29/07 define de forma general los organismos competentes para actuar dentro de los pasos de frontera en cada país. Los Reglamentos del Área de Control Integrado de Cargas, definidos mediante Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), definen autoridades y procedimientos específicos de cada caso, aunque siguen el modelo establecido por la Directiva CCM N° 06/00. En todos los casos se define la localización del área de control primario y se

⁸ <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/politicas-y-gestion/areas-control-integrado>

⁹ Estas definiciones fueron tomadas del Informe especial a la CCM relativo al estudio técnico sobre el estado y situación del nivel de integración de las áreas de control integrado -ACIs- MERCOSUR, realizado por el Comité Técnico N°2 “Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio”, disponible como anexo de la CXVIII Reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (MERCOSUR/CCM/CXVIII CT N°2/DI N° 1/2023)

regulan los procedimientos de controles aduaneros, fitosanitarios, zoonosanitarios, migratorios, de transporte y sanitarios. Entre otras definiciones, se establece que los controles del país limítrofe serán efectuados bajo las normas y responsabilidad de éste, que la infraestructura no edilicia del país limítrofe debe ser prevista por este y que la seguridad es de responsabilidad del país sede.

Para el tránsito de mercaderías en ocasiones se requieren autorizaciones de otros organismos que pueden demorar el ingreso o salida de mercaderías, pero si estos no actúan en frontera, no forman parte directa de su funcionamiento. El siguiente cuadro muestra las oficinas que actúan típicamente en un paso de Frontera del MERCOSUR y el tipo de flujo que atienden.

Cuadro 2. Agencias que participan en los pasos de frontera

Tipo de Control	Flujo que atienden
Aduanero	Turismo / Carga
Migratorio	Turismo / Carga (chofer)
Transporte	Camión de carga / Ómnibus de turismo
Sanitario, Fitosanitario y zoonosanitario	Turismo (barrera sanitaria) / Carga (controles sanitarios y fitosanitarios)

Fuente: Elaboración propia

La Decisión 20/09 define a los organismos coordinadores en el área de control integrado. Uruguay asignó al Ministerio de Defensa como el administrador de los pasos de frontera, por lo que la Dirección Nacional de Pasos de Frontera (DNPPF) de dicho Ministerio actúa en ellos, cumpliendo diferentes tareas según Uruguay sea o no país sede. En el caso de Argentina el organismo es la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos de Frontera, dependiente del Ministerio del Interior, mientras que en Brasil la coordinación la realizan las Aduanas.

Los organismos que actúan en un Paso de Frontera tienen una secuencia de procesos que depende de las características físicas del entorno en el que trabajan, de las oficinas que efectivamente están funcionando en él, y de las funciones que desarrolla cada oficina en cada paso. Esta idiosincrasia hace que no sea posible determinar un flujo de trabajo típico, sino que éste depende de cada paso e incluso del sentido del tráfico (ingreso o salida del país). Los reglamentos específicos de ACI y más concretamente los reglamentos operativos regulan los procedimientos. En todos los casos, se establece que la liberación de la aduana se realiza cuando se han completado los otros trámites sobre la carga y que la liberación de la exportación (salida) es anterior a la de importación (entrada), aunque se propende a que se realicen trámites simultáneos en vez de secuenciales toda vez que sea posible. Los siguientes cuadros resumen la integración teórica de cada paso relevado y la infraestructura disponible. Para el cuadro se priorizó al análisis de los flujos de carga.

Cuadro 3a. Nivel de integración de las oficinas de los Paso de Frontera relevados en el proyecto

Frontera	Migración	Aduana	Sanidad	Transporte
Fray Bentos	Sí	Argentina opera fuera	Argentina opera fuera	Sí
Salto	Sí	Sí	Sí	Sí
Rio Branco	Fuera del ACI Cargas/ No integrado	Sí	Sí	Sí
Rivera	Fuera del ACI Cargas/ Integrado	Sí	Sí	Sí

Cuadro 3b. Infraestructura de los Pasos de Frontera relevados en el proyecto

Frontera	Balanza	Escáner	Equip. p/ Inspección	Cerramiento perímetro
Fray Bentos	Solo entrada	Argentina	No	No
Salto	No	Argentina	No	No
Rio Branco	Sí	No	Sí	Sí
Rivera	Sí	Brasil	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

La Resolución 77/99 del Grupo Mercado Común definió el horario de atención en las Áreas de Control Integrado, estableciéndolo en 07:00 a 19:00 horas de lunes a viernes, pudiendo las administraciones ampliar el horario según su interés. En los análisis de cada Paso se indicará el horario específico de cada uno. Dicha Resolución también habilita a que los organismos de control zoonosanitario y fitosanitario establezcan horarios más reducidos, siempre y cuando garanticen un mínimo de ocho horas de atención. En los hechos, en la mayoría de los pasos relevados los horarios de estos organismos son efectivamente más reducidos que los de aduana.

3. Metodología e información general de tiempos

Para la estimación de los tiempos que le insume al transportista cruzar una frontera se fusionan datos de MICs, Documento Único Aduanero (DUA), Asociación de DUAs con MICs, eventos del Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), información solicitada a VUCE para todos los ingresos y egresos del período enero 2022 – junio 2023. Adicionalmente se cuenta con información de momento de pesada en Balanza del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) en la dirección entrada hacia Uruguay en Fray Bentos.

Los hitos utilizados son diferentes según si se trata de una entrada o una salida, y también representan momentos distintos según el Paso de Frontera. El cuadro 4 muestra todos los registros relevados. El dato más frecuente corresponde a la fecha y hora de Oficialización del MIC, que además puede interpretarse como la mejor aproximación al inicio del proceso ante las autoridades uruguayas. Un dato relevante utilizado es “CGACTOK” (que en adelante representaremos como “OK_DNA”), que indica el momento donde la integración de todos los documentos necesarios para el despacho está terminada y el operador está pronto para pedir canal y completar la exportación / importación ante la autoridad uruguaya. Este momento es útil pues incluye dentro a los tiempos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y otras agencias y, como veremos más adelante, también tiempos de procesos de otros países. En cambio, la diferencia entre el pedido de canal y la liberación es de menos importancia. La sección 6.5 del informe muestra algunas estadísticas de tiempos de asociados a la verificación, donde se observan diferencias en cada frontera.

Cuadro 4. Hitos relevados de los procesos de salida de mercadería de Uruguay

Evento	Concepto de fecha	Base	Cobertura	Paso Frontera
CGFCHASOD	Asociación de DUA con MIC	Asociación de DUAs con manifiestos	Casi total: solo faltan casos sin fusión	Todos
OFTAI_PATAI	Oficialización evento en SINTIA	SINTIA	Parcial: solo comercio con Arg. y Par.	Fray Bentos / Salto
SATAI	Registro de salida en SINTIA	SINTIA	Ídem	Fray Bentos / Salto
CGFCHOFI	Oficialización del Manifiesto	Manifiestos	Total	Todos
CGACTOK (OK_DNA)	OK del funcionario a la asociación de documentos	Asociación de DUAs con manifiestos	Casi total: solo faltan casos sin fusión	Todos
CANAL	Pedido de canal	VUCE	Octubre – dic 2022	Todos
Liberación	Liberación de mercadería	VUCE	Octubre – dic 2022	Todos
EDTAI	Ingreso de tránsito en SINTIA por parte de aduana de frontera en Argentina	SINTIA	Parcial (solo las importaciones argentinas que despachan en destino)	Fray Bentos / Salto
FITAI	Finalización del tránsito por parte de la aduana de destino en Argentina	SINTIA		Fray Bentos / Salto

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5. Hitos relevados de los procesos de ingreso de mercadería a Uruguay

Evento	Concepto de fecha	Base	Cobertura	Paso
OFTAI	Oficialización evento en SINTIA Argentina	SINTIA	Parcial (solo exportaciones argentinas que despachan en origen)	Fray Bentos / Salto
SATAI	Finalización de evento en SINTIA Argentina	SINTIA		Fray Bentos / Salto
Balanza	Momento de entrada a ACI	Registros de MTOP	Parcial: faltan casos sin fusión	Fray Bentos
CGFCHASOD	Asociación de DUA con MIC	Asociación de DUAs con manifiestos	Casi total: solo faltan casos sin fusión	Todos
CGFCHOFI	Oficialización del Manifiesto (ídem a EDTAI en SINTIA)	Manifiestos	Total	Todos
EDTAI	Ingreso del despacho por la aduana uruguaya	SINTIA	Parcial: solo comercio con Arg. y Par.	Fray Bentos / Salto
CGACTOK (OK_DNA)	OK del funcionario a la asociación de documentos	Asociación de DUAs con manifiestos	Casi total: solo faltan casos sin fusión	Todos
CANAL	Pedido de canal	VUCE	Octubre – diciembre 2022	Todos
Liberación	Liberación de mercadería	VUCE	Octubre – diciembre 2022	Todos
FITAI	Finalización del trámite de ingreso por parte de aduana	SINTIA	Parcial: solo comercio con Arg. y Par.	Fray Bentos / Salto

Fuente: Elaboración propia

Algunos de los hitos de estos cuadros se corresponden con los de otras fuentes y por lo tanto no resulta útil su medición. Una presentación ordenada de las distancias entre eventos se realizará para cada paso de frontera.

4. Características de los Pasos de Frontera

4.1. Fray Bentos - Gualeguaychú

Descripción general de Infraestructura y funcionamiento

Como mostró el Gráfico 1, el Área de Control Integrado de Fray Bentos – Gualeguaychú es el principal paso de frontera de Uruguay con sus países limítrofes. Según estadísticas disponibles en el sitio de la DNA, el valor de las mercaderías que circulan por él solo es superado por el Puerto de Montevideo. También fue en 2022 el principal punto de circulación de ciudadanos argentinos hacia/desde Uruguay, y el tercero de los uruguayos hacia Argentina. En virtud del Acuerdo de Recife, el ACI, tanto de cargas como de turismo, se ubica en la cabecera uruguaya del Puente Libertador General San Martín, que es administrado conjuntamente por Argentina y Uruguay mediante la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

La Directiva CCM N° 07/01 define las autoridades y los procedimientos específicos para el tránsito de cargas. También define que el horario de atención de las oficinas del ACI es de lunes a viernes entre las 7:00 y las 19:00, aunque en la práctica también atiende los sábados hasta las 13. Dado que al ACI cargas no está integrado y las agencias argentinas operan en ambas cabeceras, la norma contiene disposiciones transitorias que permiten excepciones al procedimiento regular.

La operativa de Migraciones se encuentra integrada en el ACI y también el control vehicular aduanero y sanitario. Sin embargo, la Aduana Argentina (Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP) realiza el control de despacho en territorio argentino, a seis kilómetros del ACI. Para trasladarse la AFIP ha indicado que requiere espacio para operar su escáner y mejor infraestructura para sus funcionarios. También se requiere que la balanza opere como de salida para ambos países¹⁰.

Al entrar al Paso de Frontera (ver referencias 3 y 15 en el mapa 1) se entrega un talón. Si corresponde, para salir un camión debe obtener seis sellos que indican los trámites completados. Estos sellos son Ministerio de Transporte de Uruguay, Migraciones de Uruguay y Argentina, Aduanas de Uruguay y Argentina y Barrera Sanitaria del MGAP (solo para la entrada a Uruguay). No hay un registro informático de entrada y salida del ACI.

En 2022 se registraron en Fray Bentos cerca de 85.000 manifiestos de mercadería, lo que representa aproximadamente 290 por día, de lunes a sábado. Los datos de día y hora se toman de la oficialización del MIC. El paso de frontera tiene un horario de atención muy amplio, y trabaja de forma continua. Las salidas de Uruguay fueron 24 mil, y se concentran en la mañana. Los picos máximos (entre 80 y 100 camiones) se registran los martes y miércoles entre las 9 y las 10 AM. Los sábados se registra mucha actividad entre las 8 y las 10. En el caso de los ingresos el registro es más disperso y se efectúan movimientos hasta la hora de cierre. A este movimiento hay que agregarle 41.000 de camiones vacíos (en lastre).

¹⁰ El Capítulo V del Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) contiene una descripción de la infraestructura del lado argentino. A pesar de datar en 2006, la descripción aún mantiene vigencia.

El ACI prevé un área para camiones de salida (ver ref. 9 en mapa 1), una para camiones de entrada (ref. 8) y un corredor para Operador Económico Calificado (OEC). Sin embargo, en los hechos los camioneros estacionan sin distinción del lugar. No hay un marco jurídico que permita multar a los camiones que incumplen con los criterios. Esto obedece además a que no hay un sistema de agenciamiento con estacionamiento preestablecido. Está previsto que la nueva playa también incluya un sistema de estacionamiento gratuito sujeto a las operaciones, con pago de tarifas en los casos de estacionamiento prolongado. Según los operadores, el área del Paso de Frontera se utiliza como estacionamiento para pernoctar, ya que es relativamente seguro y gratuito.

Varios operadores públicos y privados manifestaron que el actual diseño del área de tránsito de camiones es inconveniente desde el punto de vista de la operativa¹¹, puesto que genera maniobras peligrosas que han generado choques en ambas direcciones y rotura de la infraestructura (ver área A del mapa 1). Además, las actuales oficinas tienen los lugares de atención en el segundo piso, en vez de en el primero (ver referencia 11 en mapa 1). Tampoco está bien determinado el lugar donde colocar y retirar precintos automáticos. La subsección final releva oportunidades de mejora que deberían contemplarse en la nueva construcción.

Está en proceso de ejecución¹² una obra que incluye una nueva área para el estacionamiento y control de la operación de camiones, que en principio contemplaría los requerimientos de la AFIP, que necesita un hangar dónde operar el escáner¹³. El Mapa 2 muestra el paso de frontera del lado argentino, donde opera la aduana. La referencia 1 en el mapa 2 indica el lugar donde está instalado el escáner. Durante la visita se constató que hay una cola de varias cuadras de camiones parados del lado argentino, en general en la dirección hacia entrar a Uruguay. El administrador interino de AFIP en el Paso nos indicó que está proyectada una mejora en la infraestructura vial del lado argentino de forma de ordenar y dar más seguridad al estacionamiento de camiones. La infraestructura con la que cuentan los choferes y funcionarios está en muy mal estado. Los datos relevados permiten constatar que algunos camioneros pasan días en el lugar.

¹¹ En las entrevistas los operadores señalaron que tanto en la obra del área de camiones inaugurada en 2019 como en la licitación adjudicada en 2023, no se ha contemplado debidamente sus recomendaciones y criterios.

¹² Ver Licitación Pública Internacional 3/2022. “Concesión de una plaza de Servicios, descanso y explotación de una tienda libre de impuestos en el Área de Control Integrado de Fray Bentos”. Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/mostrar-llamado/1/id/973186>

¹³ Además, los funcionarios manifestaron que el espacio actualmente destinado resulta insuficiente para los 20 funcionarios que trabajan en el lugar.



MAPA 1: ACI de Fray Bentos- Gualeguaychú

- 1: Peaje del Puente Internacional (CARU)
- 2: Balanza de entrada a Uruguay
- 3: Puesto de control de DNPPF
- 4: Área de control vehicular integrado
- 5: Terminal de ómnibus
- 6: Free Shop
- 7: Oficinas de control
- 8: Playa de estacionamiento de entrada a Uruguay
- 9: Playa de estacionamiento de salida de Uruguay
- 10: Rampas de inspección
- 11: Oficinas de organismos de control
- 12: Oficinas de gestores y despachantes
- 13: Comedor
- 14: Rotonda de entrada / salida
- 15: Puesto de control de DNPPF



MAPA 2: Cabecera argentina de Paso de Frontera Fray Bentos- Gualeguaychú

1: Oficinas de Aduanas y
Gendarmería

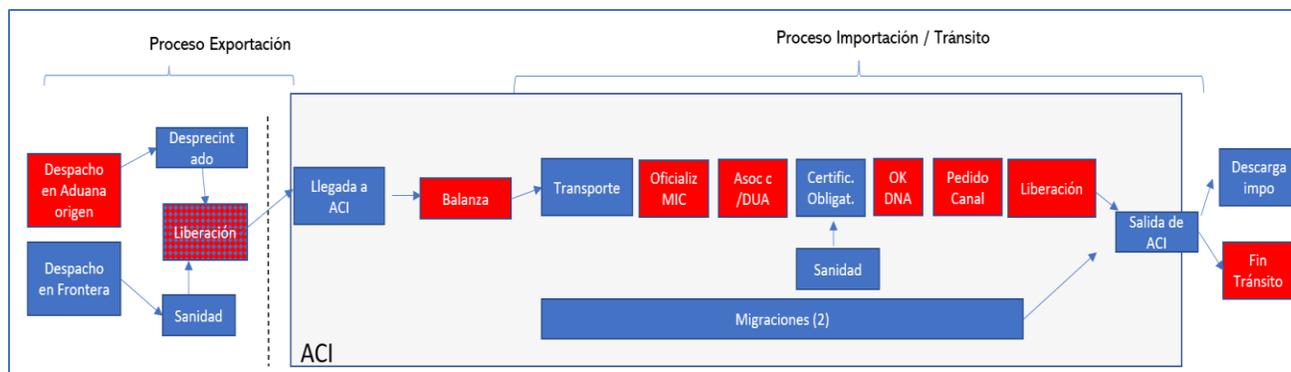
2: Área de inspección y escáner

3: Oficinas de despachantes

Descripción del proceso de ingreso a Uruguay

El siguiente diagrama muestra el proceso de ingreso a Uruguay de cargas provenientes de Argentina. Los cuadrados rojos indican que se cuenta con registros de fecha y hora del hito, mientras que los azules son hitos importantes para los que no se dispone de información (el cuadrilado rojo y azul indica que hay datos solo en un tipo de casos).

Diagrama 1. Hitos del proceso de ingreso de mercadería a Uruguay desde Argentina por Fray Bentos



Las exportaciones argentinas pueden ser despachadas en la aduana de origen o en frontera. En el primer caso interviene la aduana de la jurisdicción del exportador, y en frontera se realiza un control sencillo, mientras que en el segundo los controles son realizados por los funcionarios de frontera. Lo más frecuente es que ocurra lo primero (80%). Las que optan por este procedimiento tienen un proceso más ágil en frontera, donde el control se limita al precinto. Estos flujos están referenciados en el SINTIA, donde se registra el momento de oficialización del viaje en aduana de origen y el momento donde es liberado por la aduana argentina. Para el resto de los flujos (exportaciones argentinas despachadas en frontera y tránsitos originados en otros países) no se conoce el momento de intervención de la aduana argentina.

Una vez liberado en Argentina por Aduana, el camión cruza el puente y pasa por el peaje. Luego efectúa el pesaje en balanza. A continuación, es atendido por un operador (gestor) que obtiene los documentos originales para Oficializar el MIC (debe ser apoderado de cada empresa de transporte) y coordinar los trámites aduaneros, que pueden ser realizados por despachantes locales o por gestores de despachantes radicados en otras localidades. Mientras, el conductor hace los trámites migratorios y del MTOP. Una vez oficializado el MIC, el despachante lo asocia con un DUA, realiza si corresponde trámites del MGAP, asocia otros certificados y luego de obtener el OK de DNA y pide canal. Si cae en canal rojo se inspecciona el camión, generalmente en el lugar que esté estacionado o en la rampa de inspección (ver ref. 10 en el mapa). Una vez liberado se obtiene el sello de la Aduana uruguaya. El sello de la aduana argentina en el ACI se obtiene casi sin trámite. El MGAP interviene con tres agencias en Frontera. Barrera Sanitaria se encarga de que el vehículo y el equipaje no contengan sustancias que puedan propagar enfermedades¹⁴. En general hacen inspección vehicular conjunta con la DNA. Además, interviene Sanidad Animal (DGSA) y Dirección General de Servicios Agrícolas (DSGA). La intervención del MGAP en esta frontera es muy importante, ya que un tercio de los MIC de entrada corresponden a productos agrícolas, especialmente para alimentación animal. Mientras la DNA tiene el horario de 7 a 19 horas, la oficina de DSGA atiende de

¹⁴ Durante la reunión se manifestó que hay un solo funcionario haciendo el control en esta frontera.

11 a 18. Los operadores privados manifestaron que esta oficina estableció el protocolo que para iniciar el trámite deben tener otros trámites completados (Migraciones), lo que generaría demoras innecesarias. Los operadores recién pueden pedir canal una vez que completaron los trámites del MGAP, por lo que la distancia entre la pesada de Balanza y el OK de DNA a la asociación de documentos es un indicador del tiempo de los trámites de entrada.

Los operadores privados y algunos administradores señalan que la modalidad de liberación “en tandas” de la AFIP Argentina (en su territorio) genera cuellos de botella¹⁵. Esto es importante para las cargas que se liberan sobre las 17 horas, que provoca colas en el Peaje¹⁶, en la balanza, y muchas cargas no logran completar el trámite del MGAP antes del cierre de esta oficina, por lo que pasan la noche en frontera¹⁷.

El siguiente cuadro muestra el promedio y los tres umbrales de cuartiles de los hitos de entrada a Fray Bentos. Las cargas tienen una demora media de 7 horas desde que son liberadas en Argentina hasta que son liberadas en Uruguay, aunque la mediana completa esta etapa del proceso en 3,3 horas.

Cuadro 6. Tiempos de los procesos relevados (en horas). Entrada a Uruguay por Fray Bentos. Ene 2022- Jun 2023

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	mediana	p75%
Despacho en aduana Origen (AR)	Salida de Aduana Frontera (Liberación AR)	15,4	0,9	14,3	17,5
Salida de Aduana Frontera (Liberación AR)	Balanza	1,9	0,7	1	1,4
Balanza	Oficialización MIC	2	0,6	0,9	1,5
Oficialización MIC	OK_DNA	3,3	0,3	0,8	2,1
OK_DNA	Canal	0,2	0,1	0,2	0,2
Canal	Liberación	0,3	0	0	0
Liberación	Finalización del tránsito (si corresponde)	14	1,5	5,9	19
Resumen de hitos relevantes con información suficiente					
Salida de Aduana Frontera (Liberación AR)	OK_DNA	6,5	2,3	3,3	5,4

Fuente: Elaboración propia

En general, los camiones cumplen ambos controles en el mismo día. Para el subconjunto de operaciones que tiene eventos en el SINTIA¹⁸ se puede comparar el momento de autorización de salida (SATAI) de la

¹⁵ La Aduana argentina entrega la documentación en bloque tres o cuatro veces por día, independientemente de que haya aprobado el trámite con anterioridad

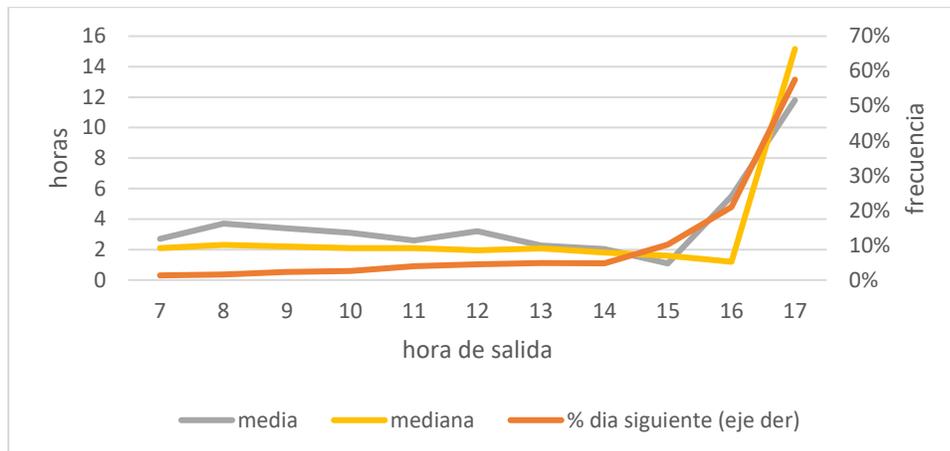
¹⁶ El administrador del Puente Internacional (CARU) manifestó preocupación por el impacto sobre la infraestructura de las colas de camiones cargados parados en el puente

¹⁷ El cruce de la información de liberación de Argentina (SATAI) con oficialización de Uruguay confirma que efectivamente las cargas agrícolas liberadas en Argentina después de las 16 horas tienen 50% más de probabilidad de no completar el trámite en el día que las no agrícolas.

¹⁸ Se registran en el SINTIA en ambos países si la mercadería circuló en tránsito. Si la mercadería se oficializó y liberó respectivamente en la misma frontera, esto no se registra. Salvo excepciones, Uruguay oficializa en frontera, mientras que en Argentina la práctica habitual es circular en tránsito y liberar la mercadería en la aduana de la jurisdicción de destino. Según el administrador de Aduana de Gualeguaychú, se realizan tres veces más despachos en origen/destino que en frontera.

aduana de salida con el momento de oficialización en la aduana de entrada. La mediana para los que liberaron en Argentina es de dos horas y se mantiene hasta las 15 horas.

Gráfico 2. Tiempo entre salida de Argentina y oficialización en Uruguay. Media, mediana y frecuencia de casos que no se hacen el mismo día, según hora de salida en Argentina.



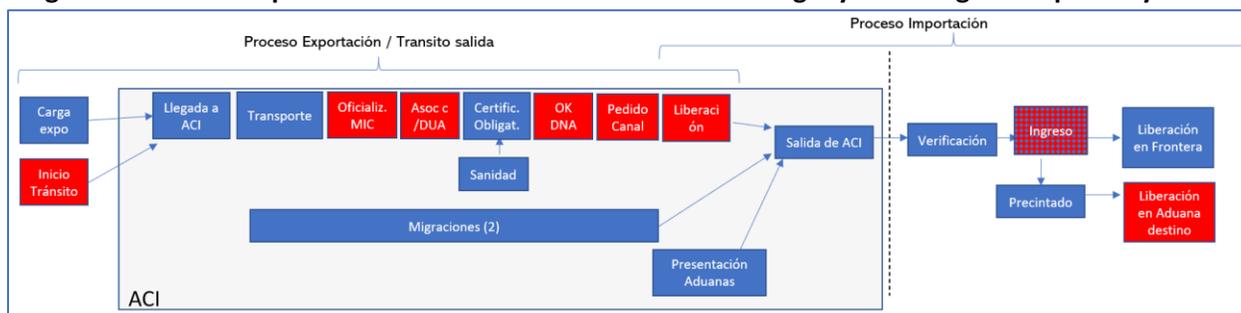
Fuente: Elaboración propia

Cabe aclarar que los casos que salen de Argentina de mañana son mercadería que fueron oficializadas en la aduana de salida en el día anterior, y que llegan a la frontera durante la noche. Las mercaderías que tienen registro de salida temprano oficializaron en aduana de origen y llegaron a la frontera en la madrugada.

Descripción del proceso de salida de Uruguay

El siguiente diagrama muestra el flujo de hitos de un viaje de salida en Fray Bentos. El proceso de salida de Uruguay consta de los siguientes pasos. Al llegar el camión la DNPPF le otorga un papel dónde se deben establecer los sellos de trámites (ver ref. 15 en el mapa). Luego los transportistas entregan documentación de MIC y aduanera al gestor o Despachante y realizan los trámites de MTOP, migración y sanidad argentina. La mayoría de los embarques son liberados en aduanas de destino y no en la frontera, por lo que requieren de precintos. Si se requiere precintado en frontera (porque no estaba precintado al inicio del viaje o porque requirió verificación en el Paso) el funcionario de la empresa precintadora debe recorrer el área hasta encontrar el camión, puesto que no hay un área de precintado definida.

Diagrama 2. Hitos del proceso de salida de mercadería desde Uruguay hacia Argentina por Fray Bentos



Una vez oficializado el MIC, se asocia con un DUA y se pide canal. Luego de liberada la mercadería por Uruguay, si se completaron los trámites de migraciones de ambos países y el camión está listo para ser atendido por la AFIP, el gestor uruguayo entrega la documentación intervenida al Agente de Transporte Aduanero de Argentina, que tiene oficina en el ACI. Dado que la aduana argentina no recibe despachos más allá de las 17, las operaciones que están liberadas por Uruguay luego de esa hora no abandonan el Paso de Frontera hasta que la operación no haya sido registrada en la Aduana Argentina. Esto ocasiona demoras para las mercaderías que no son liberadas antes del mediodía. El 27% de las operaciones que son oficializadas luego de las 15 horas son registradas en el SINTIA (o sea, ingresadas a Argentina) al día siguiente.

En general, los camiones cumplen ambos controles en el mismo día si llegan temprano al área, que es la práctica habitual. Para el subconjunto de operaciones que tiene eventos en el SINTIA se puede comparar el momento de Oficialización del MIC en la aduana uruguaya con el momento de Ingreso (oficialización) en la Aduana de entrada. El siguiente cuadro muestra los principales tiempos de los procesos. El primero y el último incluyen actividades de transporte desde el área aduanera de origen hasta el depósito de destino, por lo que no corresponden estrictamente a operativa de frontera.

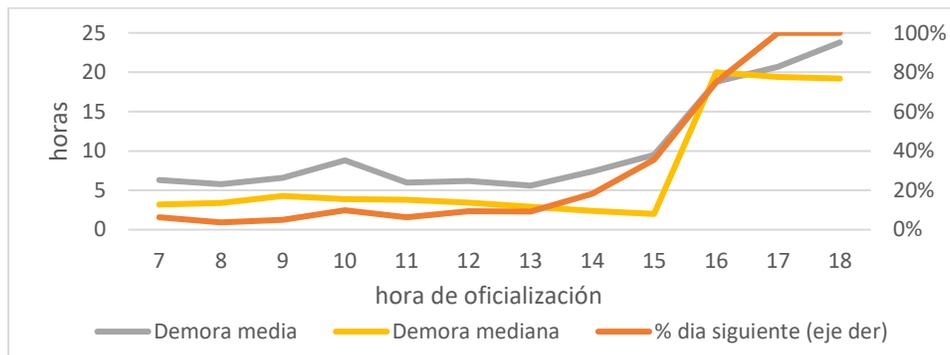
Cuadro 7. Tiempos de los procesos relevados. Salidas de Uruguay por Fray Bentos. Importaciones de Argentina. Ene 2022- Jun 2023

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	Mediana	p75%
Oficialización en aduana Origen (Inicio tránsito)	Oficialización de MIC en frontera	18,2	14,1	16,2	19,3
Oficialización de MIC	OK_DNA	1,3	0,3	0,5	0,9
OK_DNA	Canal	0,2	0,1	0,2	0,2
Canal	Liberación	0	0	0	0
Liberación	Ingreso en Aduana Frontera (AR)	6,7	2,5	3,5	4,8
Ingreso en Aduana Frontera (AR)	Liberación aduana destino	41,3	18,3	20,9	46,3
Resumen de hitos relevantes con información suficiente					
Oficialización de MIC	Ingreso en Aduana Frontera (AR)	7,6	2,8	4,0	5,4

Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría de los camiones que oficializan la salida (exportación o tránsito) lo realizan en la mañana. Desde que se presentan en el área, el trámite de salida de Uruguay lleva 1,3 horas en promedio, y el 75% lo hace en menos de una hora, incluyendo los casos de canal rojo.

Gráfico 3. Tiempo entre salida de Uruguay e ingreso en Argentina según hora de oficialización en Uruguay. Media, mediana y frecuencia de casos que no se hacen el mismo día



Fuente: Elaboración propia

Proyecto previsto y oportunidades de mejora en Fray Bentos

Por su importancia en el comercio y el hecho de que haya un proyecto de mejora de infraestructura, las mayores oportunidades se encuentran en la intervención del ACI de Fray Bentos. El proyecto licitado¹⁹ indica cerramiento perimetral y sistema de vigilancia, pavimentación del área destinada a camiones, construcción de zona de instalación de mercaderías peligrosas, área de revisión de ganado, zona de revisión de cargas, servicios higiénicos para transportistas, zona de instalación de escáner de AFIP y oficinas de control exhaustivo. En los ACI de Rio Branco y Rivera, el concesionario brinda y opera el equipamiento para la manipulación de la mercadería. En la concesión actualmente en curso, está previsto que el explotador pueda brindar servicios sobre la mercadería. Sería conveniente entonces también fomentar la prestación de este tipo de servicios por parte del nuevo concesionario de Fray Bentos.

Desde el punto de vista de la infraestructura digital, el proyecto prevé un sistema informático central de control que integre a todas las oficinas que operan en el ACI. Es deseable que dicho sistema esté interconectado con cada uno de los sistemas para que los “sellos” se generen automáticamente.

El diseño del nuevo ACI debería corregir el problema que representa la nave central en medio del establecimiento, que parece responder en su diseño a crear una barrera contra el paso rápido de camiones.

La sección 6 de este informe modeliza la reducción de costos de flete por el hecho de operar en un área de control integrado. El ahorro surge de la posibilidad de hacer procesos aduaneros simultáneos, tal como sucede en los ACI Cargas de Rivera y Rio Branco. Por este motivo, la mejora de las instalaciones representa una oportunidad para realizar toda la operativa del lado uruguayo, tal como prevé el acuerdo de Recife. Para que esto suceda, es central que se disponga de un área para la inspección de Aduana Argentina, pero también garantizar que el estacionamiento previsto es suficiente para que los todos los camiones tengan

¹⁹ Ver Licitación Pública Internacional 3/2022. “Concesión de una plaza de Servicios, descanso y explotación de una tienda libre de impuestos en el Área de Control Integrado de Fray Bentos”. Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/mostrar-llamado/1/id/973186>. Al momento de escribir este informe, no se conoce la propuesta de la empresa concesionaria.

lugar. Actualmente en Rio Branco, que tiene un tercio del tráfico de Fray Bentos, tiene sus 180 lugares con capacidad colmada y está previsto construir 90 plaza más para evitar usar áreas externas. Esto es especialmente delicado en Fray Bentos, donde dos de cada tres camiones llenos son de ingreso a Uruguay, llegando desde el Puente Internacional. Es muy importante que se cuente con capacidad redundante para asegurarse que no se produzcan colas sobre el puente, sino que los camiones crucen e ingresen al ACI por la balanza en la medida que van llegando. Las previsiones de espacio deben considerar que el comercio entre los países y en general la importación de Argentina está en mínimos históricos, y por lo tanto es posible que aumente significativamente en el futuro.

Durante la visita se constató que, si bien había un lugar de estacionamiento que estaba señalado como de preferencia para los Operadores Económicos Calificados, en los hechos esto no se respeta pues estaciona cualquier tipo de camión. En las reuniones con los privados ha surgido reiteradas veces la manifestación de que no se percibe un beneficio por certificarse como OEC. En tal sentido, el nuevo proyecto debe considerar qué tipo de tratamiento especial se da al operador que se certifica. Algunos ejemplos son plazas de estacionamiento preferencial y agendamiento.

4.2. Salto - Concordia

Descripción general de Infraestructura y funcionamiento

El 90% de los camiones que circulan por el paso Salto- Concordia corresponden a vinculaciones comerciales de Uruguay con Paraguay y Bolivia, y utilizan Argentina solo de tránsito. Los tránsitos de salida son principalmente mercadería de extrazona destinada al mercado paraguayo, y por lo tanto el lugar es la pieza clave en la exportación de servicios logísticos de Uruguay, ya que este país es el principal cliente. El siguiente cuadro muestra los tráficos según el tipo el país de origen/destino.

Cuadro 8. Flujo de camiones con carga por Salto-Concordia. En número de MICs. Enero 2022 –junio 2023

Origen / Destino	Ingresos		Egresos	
	Impo Uruguay	Tránsito	Expo Uruguay	Tránsito
Argentina	2.134	9	2.425	673
Paraguay	15.578	423	6.737	22.515
Bolivia	1.094	6	704	2.729
Chile	864	152	41	1

Fuente: Elaboración propia

La operativa del ACI Cargas de Salto- Concordia se encuentra regulada por la Directiva CCM N° 06/01, que define el que el área y todo el trayecto hasta la frontera constituye zona aduanera primaria jurisdicción de la AFIP-DGA “CONCORDIA” y DNA-Receptoría “SALTO”. El ACI se encuentra en territorio argentino, a 2,5 km del centro del Puente Internacional de la Represa de Salto Grande. Para llegar a él hay que pagar un peaje administrado por la Comisión Técnica Mixta (CTM), que tiene la misma tarifa que las que cobra la CARU en los otros dos Puentes Internacionales (entre 55 y 85 dólares para los camiones). Para cuidar la infraestructura de la represa, está prohibido el paso de mercancía peligrosa por esta frontera.

El ACI cuenta con infraestructura construida por la CTM en el marco de la obra de Salto Grande. La infraestructura es amplia y está diseñada en forma de espejo. Por la parte de afuera (en las dos direcciones) circulan y son inspeccionados los camiones (ver Referencias 2 y 5 en el Mapa 3), mientras que por adentro (áreas 3 y 4) se fiscaliza el tránsito vehicular, que es muy importante en esta Frontera por la fuerte integración de las ciudades. El diseño favorece que las oficinas de cada país tengan presencia física especialmente en la entrada a su país. El estado de conservación de la infraestructura edilicia es malo. Los servicios sanitarios están muy deteriorados y existen varias áreas desocupadas y sin mantenimiento. Los organismos uruguayos tenían problemas de conexión a internet (por estar en otro país), algo que se ha solucionado recientemente con el tendido de un cable por el puente.

Está en ejecución una obra financiada por FONPLATA para la remodelación del Paso²⁰. Si bien tiene un plazo previsto de ejecución de 24 meses, los entrevistados mencionaron que el avance de obra es muy lento. Debería tener un avance de más de 60% pero a octubre de 2023 está en 16%. La adjudicación fue

²⁰ Ver <https://mininterior.gob.ar/licitaciones/licitacion.php?i=5545>

el 15 de setiembre de 2022. También existe un proyecto con fondos BID para integración vecinal que prevé brindar equipamiento para la optimización del control y de la circulación²¹.

Los funcionarios entrevistados elogiaron el nivel de integración y colaboración con el que trabajan las agencias. Los funcionarios mencionaron que el norte de ellos es la integración de los países y la facilitación del tránsito de personas²². Resaltaron como muy positivo que se les haya consultado a la hora de realizar el pliego para las licitaciones del reacondicionamiento del Paso de Frontera. Al respecto, comentaron que el diseño de “espina de pescado” de las casetas para control de migraciones sin descender del vehículo fue una idea de ellos en base a su experiencia, y que el caso de Fray Bentos es un ejemplo de una reforma que no contó con la debida consulta al personal de operaciones.

La mayor parte del trabajo de los organismos implicados atiende el permanente paso de población local y los desafíos que el trasiego diario de personas (en general yendo de forma temporaria de Salto a Concordia) representa para la operativa (según entrevistados, 8 mil por día y picos hasta 12 mil personas). En la actualidad, la circulación de personas en tránsito vehicular es muy lenta, puesto que las personas deben estacionar el auto para hacer los trámites migratorios (que llevan normalmente menos de un minuto) y luego sí volver a subir para hacer el trámite aduanero, donde se revisa cada auto, para el cual hay espacio a lo sumo para dos inspecciones simultaneas. El paso funciona 24 horas para tránsito vehicular, y presenta picos de alta congestión.

El trámite de migraciones está completamente integrado entre los dos países, y se realiza solo ante la oficina del país de entrada. De todas formas, los funcionarios trabajan “espalda con espalda” con los del otro país, puesto que la infraestructura en forma de espejo lo facilita. Mientras migraciones de Argentina emite ticket automático, en Uruguay el comprobante aun es manual.

No hay infraestructura suficiente para que la inspección de vehículos y equipaje sea adecuada. Hay un escáner uruguayo para hacer inspección de bultos depositado en el Paso que no se ha instalado, y no se prevé hacerlo hasta que no esté definido el nuevo diseño.

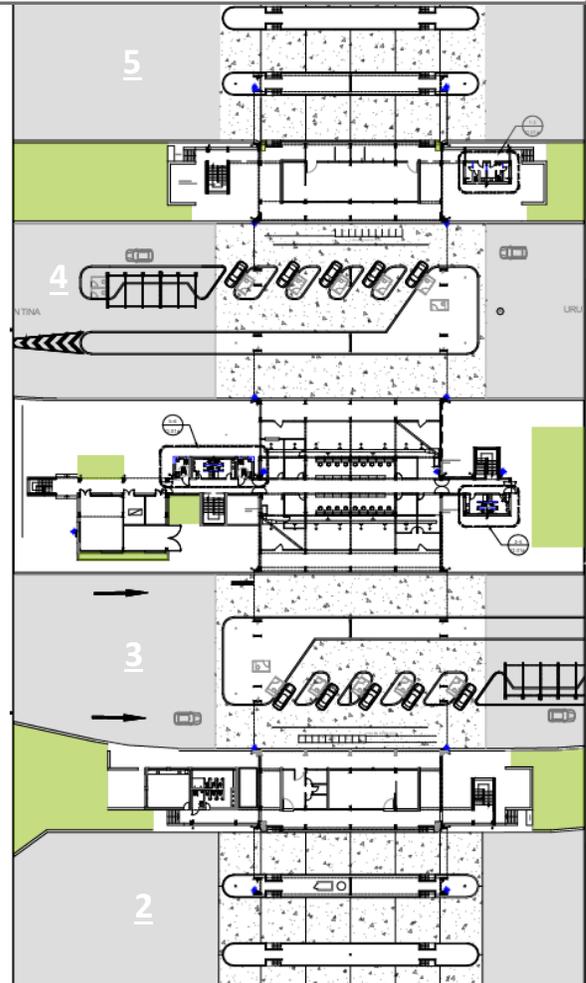
²¹ El proyecto proveerá de Sistema de asignación de carriles, lector de patentes, Nuevo sistema RAM madre para control migratorio, puertas biométricas y escáneres.

²² Por ejemplo, los funcionarios destacaron el uso de la Tarjeta TVF plus (autorización de atención preferencial) para facilitar flujo de personas que trabajan o estudian del otro lado. Es un Protocolo definido de forma descentralizada por las autoridades locales para que no tengan que hacer cola.



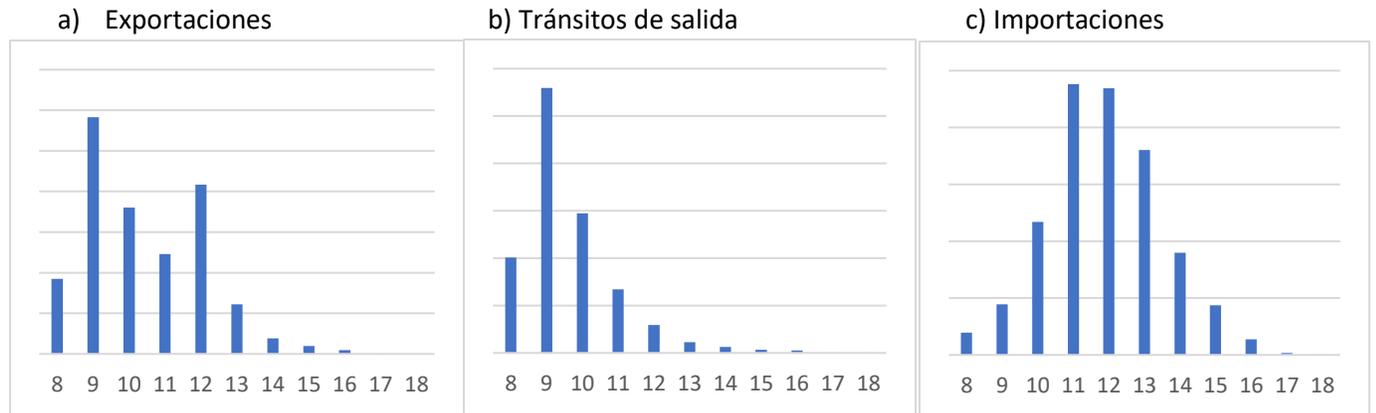
Mapa 3. ACI de Salto-Concordia

- 1: Escáner Aduana Argentina
- 2: Áreas de inspección ingreso a UY
- 3: Áreas de control vehicular sentido UY
- 4: Áreas de control vehicular sentido AR
- 5: Áreas de inspección ingreso a AR
- 6: Oficinas Centrales de Organismos
- 7: Playa estacionamiento
- 8: Playa estacionamiento



Una característica saliente del Paso de frontera es que, a pesar de tener por norma horario reglamentario de 8 a 20hs, trabaja básicamente de mañana. En general los pasos tienen la exportación concentrada en la mañana y la importación más repartida todo el día, pero esto no sucede en Salto. El siguiente cuadro muestra la distribución de los flujos. Solamente el 15% de los flujos se oficializa luego de las 13 horas.

Gráfico 4. Salto - Concordia: Distribución de los flujos según horario de oficialización

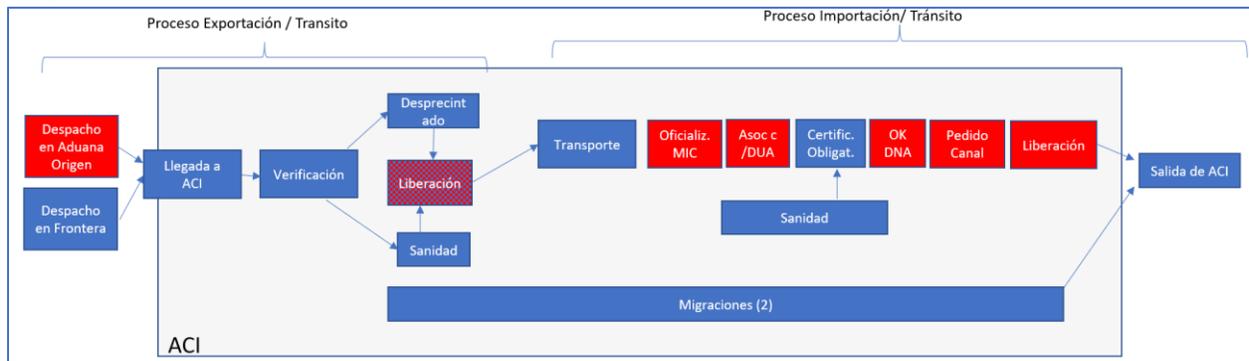


Fuente: Elaboración propia en base a MICs

Descripción del proceso de ingreso a Uruguay

El siguiente diagrama muestra los principales hitos del flujo de entrada hacia Uruguay.

Diagrama 3. Hitos del proceso de ingreso de mercadería hacia Uruguay desde Argentina por Salto



Hay una notoria diferencia entre el dinamismo del flujo de entrada y el de salida en el Paso de Frontera. Según operadores privados, el principal cuello de botella es el escáner de la aduana argentina. La totalidad de las entradas a Uruguay son escaneadas (ver Verificación en Diagrama 3), incluso aunque la gran mayoría de la mercadería corresponda a mercadería paraguaya que está en tránsito por Argentina. Esto genera largas colas del lado argentino, que según operadores pueden llegar a varias cuadras. Esta operativa hace difícil que los camiones completen el cruce de frontera en un día. De mañana se controlan los que fueron llegando en la noche, mientras que si los camiones llegan luego de la mañana es difícil que sean controlados ese día. La mercadería perecedera (por ejemplo, bananas) tiene tratamiento más ágil. Luego de pasar por el escáner, el camión hace los trámites de Gendarmería (que controla el MIC/CRT) y el despachante argentino libera en AFIP. Luego hace el trámite en MTOP y migraciones uruguayas (en general los choferes tienen un tratamiento preferencial, pero en ocasiones deben hacer la fila con el

tránsito vecinal, lo que ocasiona demora en el proceso). Los trámites de transporte y migraciones los realiza el chofer. Los trámites sanitarios y aduana uruguaya los realiza el gestor: si el despachante no pagó los proventos correspondientes todos los camiones de ese despachante quedan sin liberar, lo que retrasa la operativa. El 90% de las importaciones por este paso de frontera requieren autorización del MGAP, y en general son Abiertos en Frontera. Hay una comunicación fluida entre privados y funcionarios, que están en contacto permanente por WhatsApp, pero no se respeta íntegramente el horario MERCOSUR. Los privados en ocasiones le solicitan al funcionario (especialmente de MGAP) que permanezca en frontera si están por ser liberados despachos. Los gestores hacen rondas en bicicleta varias veces en el día hacia donde están parados los camiones para levantar los MIC, de forma de agilizar los trámites para darle algo de simultaneidad al proceso²³.

El siguiente cuadro reproduce los hitos de entrada a Uruguay que se encuentran registrados. Las mencionadas demoras no se ven reflejadas en el cuadro, pues suceden antes de que Argentina registre la liberación. El cuadro muestra que los procesos de verificación en Salto agregan 1,3 horas en promedio. La sección 6.5 contiene información más detallada respecto de los procesos de verificación, que indica que esta aduana tiene una demora media de 5,5 en el canal rojo (que tiene una frecuencia de 7%) y de 4,2 horas en el canal naranja (que tiene una frecuencia inferior al 1%). Ambos valores son sustancialmente más altos que Fray Bentos.

Cuadro 9: Ingresos de mercadería originaria de Argentina por Salto-Concordia. Distancia entre hitos

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	mediana	p75%
Despacho en aduana Origen (AR)	Salida de Aduana Frontera (Liberación AR)	16,5	0,0	15,1	18,9
Salida de Aduana Frontera (Liberación AR)	Oficialización MIC	2,9	0,5	0,9	1,5
Oficialización MIC	OK_DNA	3,5	0	0,2	1,3
OK_DNA	Canal	0,2	0,1	0,1	0,2
Canal	Liberación	1,3	0	0	0
Resumen de hitos relevantes con información suficiente					
Salida de Aduana Frontera	OK_DNA	5,3	0,9	1,4	2,7

Fuente: Elaboración propia

No se cuenta con información sobre las demoras en Argentina de la mercadería de origen en un tercer país, pues estos procesos no se registran en el SINTIA, y por lo tanto no está el hito de salida.

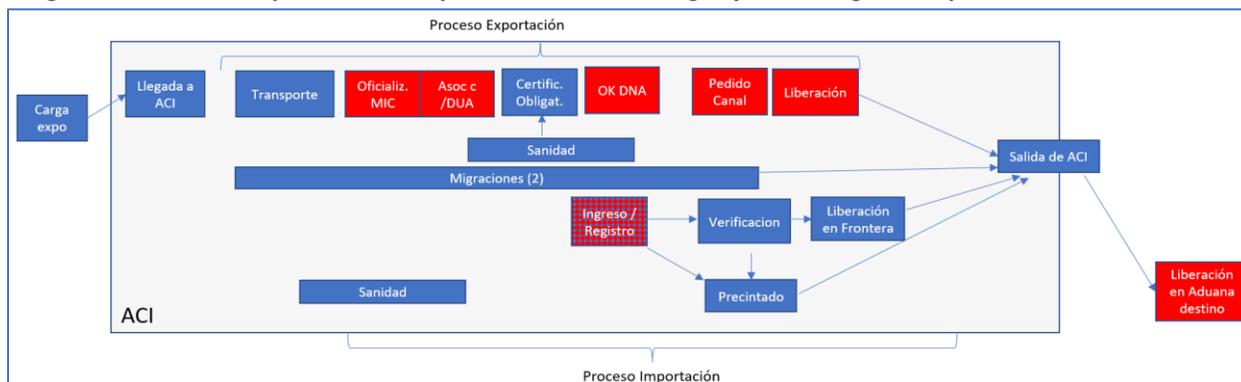
Descripción del proceso de salida de Uruguay

La salida de Uruguay es mucho más ágil, ya que la aduana argentina solo escanea una fracción menor de los camiones. Cuando esto ocurre, la operativa tiene el inconveniente de que utiliza el mismo escáner y, aunque estos camiones tengan preferencia sobre los que están en la dirección contraria, tiene que hacer

²³ Según los privados, no hay procedimientos predefinidos y todos los días se produce algún cambio de criterio de las autoridades.

varias maniobras para ponerse en esa dirección y luego volver a la dirección de salida. El siguiente diagrama muestra los procesos de salida de Uruguay para el caso de una exportación a Argentina.

Diagrama 4. Hitos del proceso de exportación desde Uruguay hacia Argentina por Salto



Los tiempos registrados muestran que las etapas relevadas de los procesos demoran una mediana de 2,8 horas y una media de 8, por lo que no son tan ágiles como los perciben los agentes.

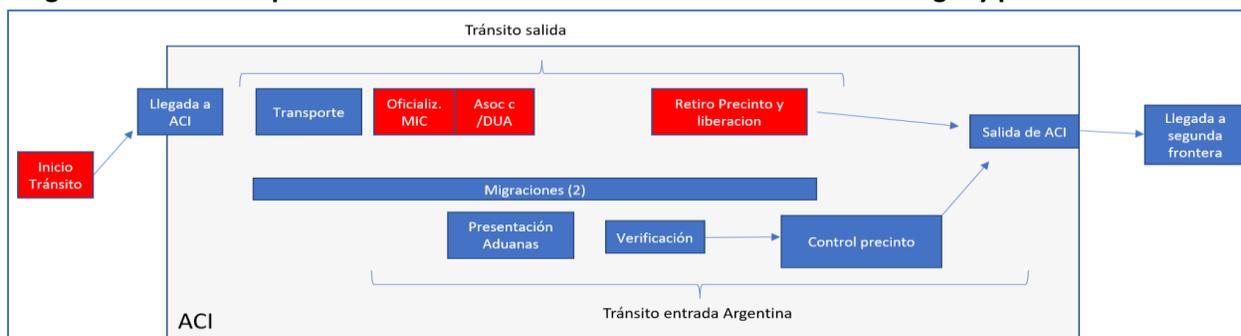
Cuadro 10: Salida de mercadería de Uruguay exportada a Argentina en Salto-Concordia. Distancia entre hitos relevantes

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	mediana	p75%
Oficialización de MIC	OK_DNA	3,4	0,4	1,1	2,3
OK_DNA	Registro en Aduana Frontera (AR)	S/I	S/I	S/I	S/I
Registro en Aduana Frontera (AR)	Liberación aduana destino (AR)	24	22	23	24
Resumen de hitos relevantes con información suficiente					
Oficialización de MIC	Registro en Aduana Frontera (AR)	7,6	2,5	2,8	3,3

Fuente: Elaboración propia

Según operadores, los tránsitos de salida de Uruguay (por ejemplo, mercadería destinada a Paraguay cargada en Montevideo) tienen un control ágil, donde se retira el precinto electrónico (el que controla tránsitos) aunque se mantiene el precinto normal, que se supone recién se retira en destino. El siguiente diagrama muestra el proceso de un tránsito de salida a Paraguay.

Diagrama 5. Hitos del proceso de salida de mercadería en tránsito hacia Paraguay por Salto



Los procesos registrados en Uruguay no permiten verificar los tiempos de demora de los tránsitos, ya que hay hitos muy relevantes que no están controlados.

Cuadro 11: Salida de mercadería de Uruguay en tránsito hacia Paraguay por Salto-Concordia. Distancia entre hitos relevantes

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	mediana	p75%
Oficialización en aduana Origen (UY)	Oficialización de MIC en frontera	19.4	14.6	16.3	18.7
Oficialización de MIC	Salida de Aduana Frontera	0.25	0	0	0.1

Fuente: Elaboración propia

Proyecto previsto y oportunidades de mejora en Salto - Concordia

El Paso de frontera Salto- Concordia tiene una condición que lo hace muy particular. El grueso de su operativa corresponde a negocios de un tercer país que no participa del Paso, y las instalaciones se encuentran en un país que no es cliente ni proveedor de Paraguay. Esto genera una economía política que no contribuye a la solución de los problemas del lugar²⁴.

Como se mencionó más arriba, hay un proyecto en curso para una readecuación del Paso de Frontera y otro para la incorporación de tecnología. Las oportunidades de incidencia desde Uruguay en dichos procesos son limitadas.

El proyecto previsto representa una mejora para los procedimientos sobre el tráfico vehicular por el rediseño del área de control migratorio (que es el principal foco de atención de las autoridades locales), ya que luego del cambio no deberían tener que estacionar el auto para realizar el trámite. Sin embargo, para la carga solamente prevé mejora de las instalaciones. Al respecto, el nuevo proyecto debería prever un área de escaneo que no esté antes del Paso, sino dentro del mismo, de forma de facilitar los controles simultáneos para la mercadería que ingresa al Uruguay. De esta forma, los camiones que llegan podrían iniciar el proceso de importaciones en Uruguay incluso antes de ser escaneados, de forma que una vez que terminan el procedimiento en Argentina (que en teoría es muy ágil, porque no corresponde a comercio exterior argentino), ya tienen resuelto o adelantado el procedimiento ante las autoridades uruguayas.

Adicionalmente, considerando la eficiencia de los procesos mencionados anteriormente, debería preverse una mejora de las instalaciones para los camioneros, ya que estos pasan varias horas en el lugar.

Dado el importante flujo de importaciones agrícolas provenientes de Paraguay y Bolivia, la escasa cantidad de funcionarios del MGAP para las inspecciones (que además atienden varios asuntos no necesariamente “de frontera”) genera dificultades en la eficiencia de la operativa, por lo tanto, sería deseable tener más funcionarios en el control de frontera.

²⁴ La situación sería otra si los flujos fueran por Fray Bentos o Paysandú, donde el país sede tiene el incentivo a mejorar las condiciones del transporte de sus exportaciones, importaciones o de su negocio logístico.

4.3. Rio Branco - Yaguarón

Descripción general de Infraestructura y funcionamiento

El Paso de Frontera de Rio Branco – Yaguarón funciona solo parcialmente integrado. Mientras el ACI cargas está integrado, al ACI Turismo no lo está. Hay cuatro lugares de gestión. La construcción del nuevo puente internacional reconfigurará el tráfico de mercaderías, tornando obsoletos algunos puestos actuales. De concretarse, este proyecto es una oportunidad para el rediseño de algunos puestos de control.

ACI Carga - Porto Seco

El ACI carga, que se ubica en territorio brasileño a 6 km del Puente Internacional Barón de Mauá, sobre la ruta 116 (ver referencia 1 en Mapa 4). La Directiva CCM N° 03/05 regula la operativa de este paso, y explícitamente reconoce la explotación por una empresa privada y algunas de sus obligaciones. El horario definido en la normativa es de lunes a viernes de 8 a 19 horas y los sábados de 9 a 12 horas. La norma establece un procedimiento de tránsito simplificado, por el cual los camiones tienen 15 minutos de tiempo para realizar el viaje entre el ACI y el puente internacional, donde también operan ambas aduanas. Actualmente el procedimiento de control es electrónico.

Este recinto está operado por la empresa Multilog, al igual que el de Rivera / Livramento. Esta empresa obtuvo una licitación que realizó la Receita Federal do Brasil (RFB), y recientemente obtuvo una nueva licitación para renovar al ACI, ampliar su capacidad y realizar mejoras. Para la licitación, la RFB hizo reuniones con todos los organismos de ambos países. La RFB considera que el volumen de cargas de este paso no amerita la inversión en un escáner, aunque la Aduana de Uruguay podría tener su escáner propio en el ACI en caso de financiarlo. Multilog es una empresa de logística de gran porte, originada en Santa Catarina y que opera en todo el sur de Brasil. El ACI tiene depósitos, oficinas de organismos públicos de Brasil (*Receita*, Agencia Nacional de Transporte Terrestre -ANTT-, Ministerio da Agricultura e Pecuaria- MAPA-) y de Uruguay (DNA, MGAP, MTOP) así como despachantes y gestores de ambos países, los cuales funcionan en distintos espacios. La nueva reforma prevé generar un edificio único de oficinas para facilitar la coordinación pública privada entre agencias de ambos países.

Además del servicio de mantenimiento del Área, por la que cobra una tarifa de estacionamiento a los camiones (en tramos de seis horas, empezando por 56 reales -11 dólares-), el concesionario también vende servicios logísticos a la mercadería que está retenida por gestión aduanera. En ocasiones las empresas prefieren desconsolidar y almacenar la mercadería en vez de dejarla en el camión, por ejemplo, si hay alguna gestión que impide su liberación.

El ACI tiene capacidad para 180 camiones y actualmente funciona con capacidad completa (la nueva licitación prevé una ampliación de 90 lugares más). Por este motivo, para evitar colas en la ruta funciona con agendamiento previo. Los camiones tienen una ventana de 15 minutos para entrar en el horario asignado. Por falta de espacio, los camiones son estacionados a veces en área externa, con las garantías de Multilog a los organismos de que “es como si estuvieran en el ACI”.

Al entrar, los camiones son pesados y este registro se envía a todos los organismos que funcionan en el ACI, así como la indicación de la ubicación del camión. El primer organismo que interviene es el MTOP de Uruguay. Este organismo tiene dificultades al operar en territorio brasileño, pues no puede acceder a sus

servidores desde el lugar, por lo que la fiscalización que realizan es casi nominal²⁵. Desde que se implementó el ACI en el lugar no se ha podido resolver el problema de la falta de conexión del MTOP, que no puede utilizar eficazmente la infraestructura construida por DNA para conectarse a la red uruguaya. Esta dificultad para acceder a los servidores uruguayos fue señalada también como una restricción para que Migraciones pueda instalarse en el ACI carga.

ACI Turismo / Panda Free Shop

La segunda área de gestión es el llamado ACI Turismo, que funciona en la Terminal de Ómnibus, en un edificio nuevo donde hay un *Free Shop*, un casino y una plaza de comidas (ver referencia 6 en el mapa 4). Estas instalaciones, construidas por el concesionario del complejo, albergan oficinas de migraciones, aduana y transporte (además de la DNPPF), aunque las que atienden al público son las primeras. La mayoría de las personas que hacen migraciones de ingreso y salida del Uruguay las realizan ahí. Los turistas brasileños que cruzan la frontera solo para hacer compras no realizan migraciones. Esta área no fue pensada para que Aduana fiscalice los automóviles ni para que se estacionen camiones, por lo que sigue trabajando en las instalaciones antiguas (ver Antiguo Paso de Frontera en referencia 7 del mapa 4).

Policía Federal de Brasil

El tercer punto de gestión es la Policía Federal de Brasil, que realiza la tarea de control migratorio de ese país (referencia 2 en Mapa 6). Este punto se encuentra en el centro de Yaguarón, dado que las autoridades brasileñas declaran tener impedimento legal para operar en territorio no brasileño. Solamente los choferes no brasileños hacen el trámite para salir del territorio brasileño, al tiempo que el trámite de entrada lo hacen todos. Al estar lejos del ACI, la gestión migratoria genera inconvenientes en la operativa. En general, los camioneros que entran a Brasil dejan el camión en el ACI de cargas y van a la ciudad en taxi u otro medio.

²⁵ En el ACI cargas el funcionario del MTOP verifica desde el Sistema Lucía que el MIC esté asociado a un DUA, en el entendido de que si está asociado es porque está correctamente emitido, por lo que el camión es autorizado a seguir. Luego el funcionario lleva en papel la información a las instalaciones centrales (en el ACI turismo) donde se ingresan al sistema. Esta modalidad genera retrasos que actualmente llegan a seis meses.



Mapa 4: Rio Branco / Yaguarón

1: ACI Cargas / Porto Seco / Multilog

2: Policía Federal

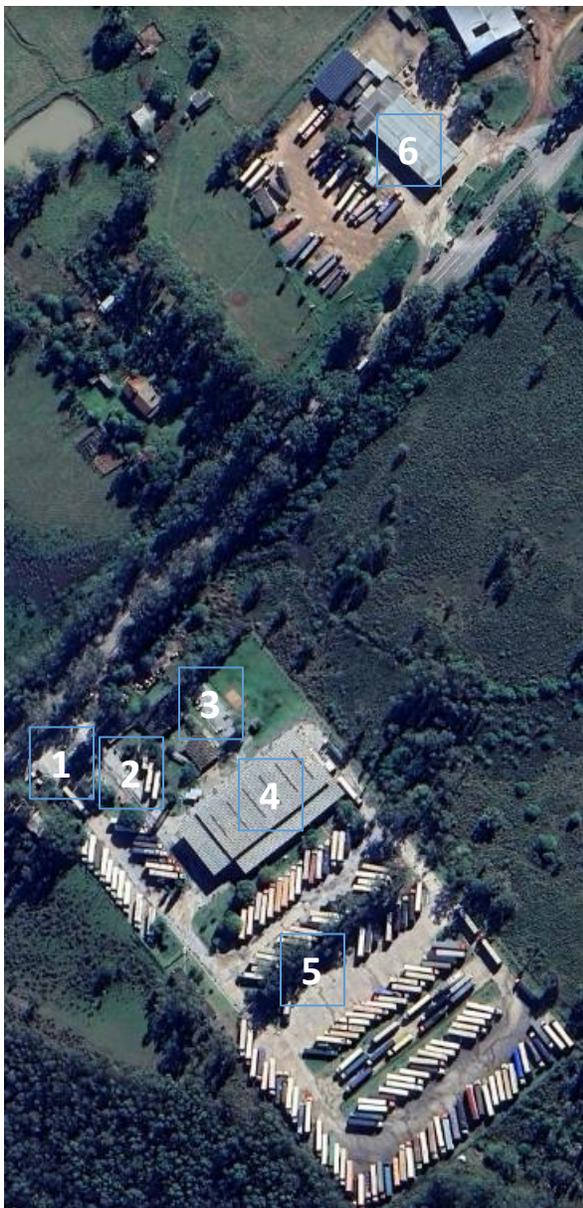
3: Receita Federal (Punte)

4: Aduanas (Punte)

5: Depósito Fiscal Único y zona Free Shops

6: ACI Turismo

7: Paso de Frontera



Mapa 5: ACI / Porto Seco Yaguarón

- 1: Entrada
- 2: Balanza
- 3: Oficinas
- 4: Área de Depósito /
Inspección
- 5: Estacionamiento
- 6: Area Auxiliar

Antiguo Paso de Frontera

Del lado uruguayo funcionan las antiguas oficinas del paso de frontera, en la entrada de Rio Branco (ver referencia 7 en mapa 4). Allí funcionan la aduana de control turismo, que controla los autos de entrada a Uruguay. También en la misma dirección funciona el control de barrera sanitaria del MGAP. Dentro del recinto se encuentran las oficinas de DNA, Migraciones, MTOP y MGAP. La DNPPF ya no tiene oficina en el recinto, sino que funciona en el ACI Turismo. Las personas que hacen trámite migratorio para entrar y salir del Uruguay pueden optar por hacerlo en este recinto (sino pueden hacerlo en el ACI turismo) y la atención es 24 horas. Hay una sola vía de entrada y salida, tanto para ómnibus como camiones. En situaciones puntuales, cuando hay eventos importantes o en horas pico de camiones se generan colas en la dirección de ingreso a Uruguay. Salvo excepciones, los camiones que entran al país utilizan esta infraestructura, pues no tienen lugar disponible en el ACI turismo.



Mapa 6: Paso Frontera Rio Branco

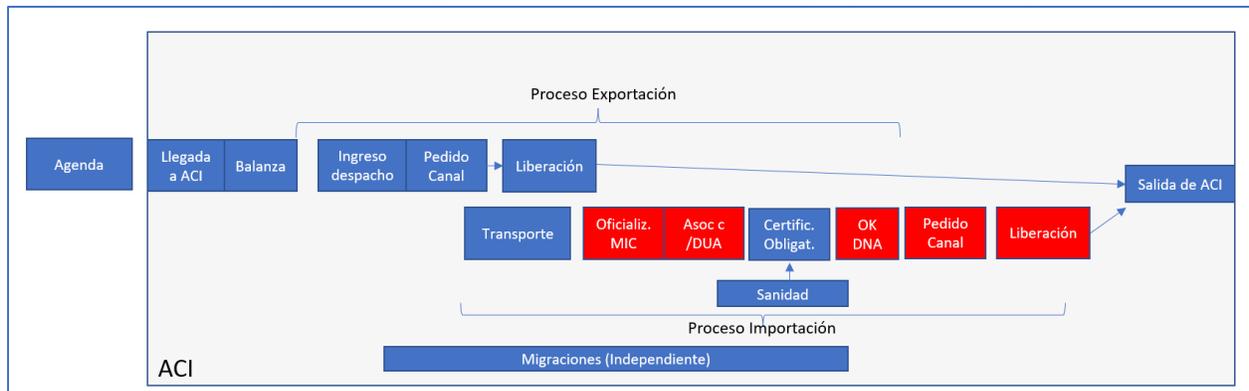
- 1: Control vehicular
- 2: Oficinas Migraciones, Aduanas, Barrera Sanitaria, Transporte
- 3: Área de autos decomisados
- 4: Estacionamiento

Las oficinas del lugar se encuentran en un estado lamentable. La iluminación está casi totalmente inservible. No hay servicios higiénicos para usuarios. Los techos acumulan roturas, y faltan vidrios. El perímetro no está cerrado y hay un área de autos abandonados. Todos los funcionarios del lugar manifiestan que las condiciones de trabajo en el lugar son muy malas, y coinciden en que los marcos normativos no facilitan la inversión, ya que el área no es propiedad del MDN, sino que es una donación privada. Recientemente, se consiguió que el MTOP invierta en crear una playa de pavimento de camiones en la parte posterior, para minimizar el número de camiones estacionados en la vía pública, y en cercado del perímetro. Esta inversión también mejorará la instalación eléctrica.

Descripción del proceso de ingreso a Uruguay

El siguiente diagrama muestra el proceso de exportación desde Brasil. Los procesos aquí descritos también se aplican para Rivera.

Diagrama 6. Hitos del proceso de ingreso de mercadería hacia Uruguay desde Brasil por Rio Branco



Los tránsitos de entrada a Uruguay generan una alarma desde el ACI Multilog y tienen 45 minutos para

llegar al Paso de frontera para precintar. En la nueva licitación de Multilog se prevé un monitoreo del camión desde el porto seco al puente (donde también está la RFB, ver punto 3 en mapa 4).

El ingreso a Uruguay es rápido. La gestión documental de la exportación ante la RFB la realiza Multilog, al tiempo que la RFB solo interviene si la mercadería cae en canal rojo (en la aduana de Brasil), lo que en la exportación es infrecuente. La mayoría de las mercaderías están en condiciones de pedir canal a los pocos minutos de ingresados al ACI. El siguiente cuadro muestra los tiempos registrados en el proceso de importación. La sección 6.5 que incluye un detalle de los tiempos entre el pedido de canal y la liberación muestran que, en los casos de canal rojo, el procedimiento insume 7,5 horas en promedio y 1,5 en mediana, lo que representa bastante mayores tiempos que en Fray Bentos. El concesionario pone a disposición de los verificadores la infraestructura de inspección y realiza las operaciones logísticas necesarias. Los procedimientos de canal rojo terminen agregando casi una hora a los tiempos totales de importación, mientras que los procedimientos de canal naranja son rápidos.

Cuadro 12: Ingreso de mercadería a Uruguay exportada desde Brasil en Rio Branco. Distancia entre hitos relevantes

Hito inicial	Hito final	Media	p25%	mediana	p75%
Oficialización de MIC	OK_DNA	2,6	0,1	0,3	0,8
OK_DNA	Canal	0,2	0,1	0,1	0,2
Canal	Liberación	0,9	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

Como muestra el cuadro 13, solamente la vestimenta registra un día de espera (25 horas) entre la oficialización y el OK_DNA, mientras que los otros productos completan la importación en 2,6 horas.

Cuadro 13. Tiempos entre oficialización y OK_DNA. Entradas a Uruguay por Rio Branco

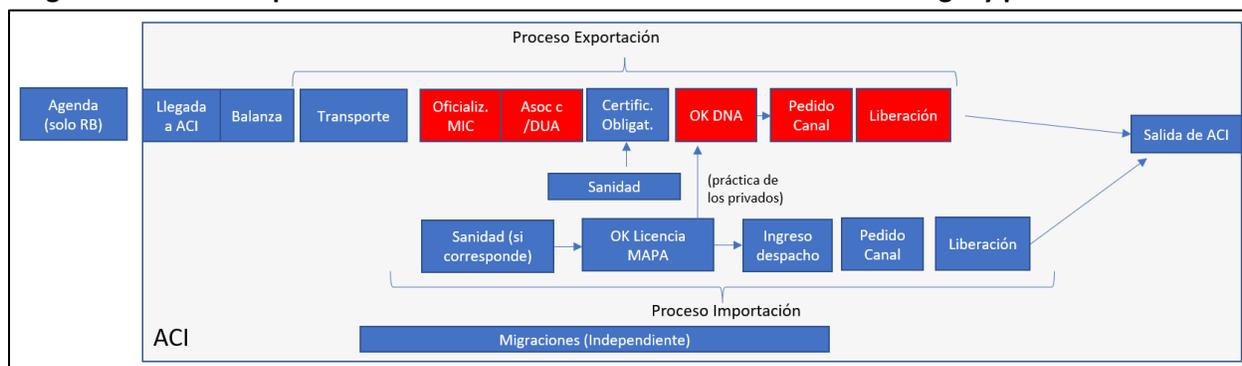
Mercadería	Media	Mediana	Casos
Total	2,6	0,3	26,313
Vestimenta	25,4	20,5	1,194
Resto	1,56	0,2	25,207

Fuente: Elaboración propia

Descripción del proceso de salida de Uruguay

El siguiente Diagrama muestra los procesos de ingreso a Brasil. El 4% son exportaciones uruguayas a extrazona que salen por puertos brasileños.

Diagrama 7. Hitos del proceso de salida de mercadería hacia Brasil desde Uruguay por Rio Branco



Por convenio, la gestión documental de la mercadería que obtiene canal verde al ingreso a Brasil la realiza Multilog, que envía a la *Receita* la copia del MIC y no es necesario que intervenga un funcionario aduanero. El 98% de los tráficos obtiene canal verde. El principal problema de ingreso a Brasil lo tienen las mercaderías que requieren la intervención del Ministerio da Agricultura e Pecuária (MAPA), que cambió procedimientos recientemente²⁶. En la visita se pudo constatar la existencia de decenas de toneladas de leche en polvo que llevan varias semanas almacenadas en los depósitos de Multilog a la espera de la habilitación del MAPA.

Aunque no se tiene información de los tiempos que lleva obtener la autorización del MAPA, la práctica de los operadores uruguayos permite inferir estas demoras a partir de la diferencia entre la oficialización y el OK del funcionario a la asociación de los documentos, que es el paso previo para pedir canal. Dado que en ocasiones el MAPA rechaza algún embarque, los despachantes no completan el proceso de exportación hasta que no están seguros de que van a obtener la licencia, a los efectos de no tener que hacer un procedimiento de devolución de mercadería exportada. Estas diferencias entre la oficialización el pedido de canal permite mostrar los efectos de la intervención de algunas agencias del MAPA, tal como se muestra en el cuadro siguiente. Los datos de Rio Branco (y Rivera, como se mostrará luego) también muestran que la agencia que registra más demoras es el Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal (DIPOA), pues el Departamento de Sanidad Vegetal (DSV) y el Departamento de Sanidad Animal e Insumos Pecuarios (DSA) tienen procedimientos eficientes para licenciar.

²⁶ En la práctica, el MAPA establece una Barrera No Arancelaria para desestimular la importación de Uruguay de leche en polvo, en un contexto de baja de precios. Por ese motivo, no tiene mucho sentido tratar de identificar el problema de procedimiento establecido en esta oportunidad. Según información recabada, se cambiaron los procedimientos de inspección. Desde hace algunos meses la inspección no se hace en depósitos del importador sino en frontera, pero el fiscal demora varios días en solicitar el muestreo, y las muestras demoran varios en hacerse. Además, el MAPA cambió los laboratorios de análisis de muestras, sustituyendo los homologados por Uruguay por nuevos, los cuales empezaron a obtener resultados diferentes a los realizados en origen por Uruguay. La aseveración de que esto obedece a una BNA se refuerza con otras medidas como requerimientos de “compre nacional” como condición para acceder a créditos fiscales en las empresas brasileñas compradoras de lácteos, y a movilización de productores brasileños en frontera para protestar por el ingreso de productos uruguayos. Las dificultades de acceso a Brasil de la leche en polvo propiciaron una reunión bilateral al más alto nivel en setiembre de 2023

Luego de la intervención del MAPA, el despachante completa la declaración de importación y pide canal. Este proceso también tiene demoras, en particular por la práctica de la RFB de tirar canal solamente tres veces por día para la importación, lo que genera acumulación de procesos²⁷.

El cuadro muestra que los productos lácteos, el pescado y la carne ovina registran importantes demoras en frontera. El caso más importante por su volumen es el de la leche en polvo, que registra 3 días de demora mediana y 4 días en promedio para obtener las licencias. En esos casos, ante la espera la empresa prefiere liberar al camión y desconsolidar, a la espera de la autorización. La sección 6 muestra una estimación del efecto de estas demoras en el precio de los fletes y como proporción del valor FOB exportado.

²⁷ En la visita al ACI de Rivera se nos informó que la RFB tienen previsto empezar a tirar canal de forma automática (no en tandas) a partir del año que viene, lo que seguramente reduzca tiempos

Cuadro 14. **Tiempos entre oficialización y pedido de canal. Salidas de Uruguay**

	Media	Mediana	Casos
Total	15,1	0,3	20,277
Más frecuentes			
Preformas PET	0,9	0	5,905
Arroz	2,7	0	4,715
Leche en polvo	101	72	1,767
Carne Bovina (Tránsito)	2,9	0,4	1,103
Soja	2,2	0,1	941
Subproductos carne (Tránsito)	1,2	0,5	681
Naranjas	17,4	6,0	628
Autopartes	0,2	0,2	482
Sebo bovino	0,6	0,5	457
Con más demoras			
Carne Ovina	192	70	168
Pescado	142	118	12
Carne Bovina (Importación)	123	76,9	234
Leche en polvo	101	71,9	1,767
Subproductos carne (Import.)	96,3	46	25
Lactosuero	76,0	70,7	46
Manteca	75,7	62,8	62
Semillas (sorgo)	26,8	0,5	87
Quesos	26,4	0,6	106
Manzanas	22,3	19,6	141

Fuente: Elaboración propia

Oportunidades de mejora en Rio Branco

El asunto más importante constatado corresponde a las demoras de la mercadería de exportación que requiere intervención de la DIPOA del MAPA. Sin embargo, este asunto no es esencialmente logístico, por lo que no se identifica una oportunidad en el marco del proyecto.

El desafío más importante que tiene la frontera de Rio Branco es completar la integración del área de turismo con Brasil, a los efectos de poder crear un ACI de funcionamiento real, tal como sucede en Rivera. No es claro cómo se puede solucionar este asunto si persiste la negativa de Brasil a trasladarse. Actualmente los camioneros deben realizar migraciones yendo expresamente desde el ACI Cargas a la oficina de Brasil y luego al ACI Turismo o “de pasada” cuando ingresan a Uruguay, generando una parada adicional.

Relacionado con el punto anterior, se debería poder solucionar el hecho que no todos los procesos se pueden hacer en el ACI Turismo por falta de capacidad para atender camioneros. A estos efectos, se debería poder acondicionar un área cercana al ACI Turismo para atender este flujo y también la inspección

vehicular de la aduana. Si se mejora la infraestructura del ACI Turismo para que albergue otros procesos, se debería evaluar eliminar el viejo Paso de Frontera, ya que se encuentra en condiciones impropias para el trabajo.

Esto último también está relacionado con la construcción del nuevo puente, que desviaría el tránsito hacia el oeste de Rio Branco -Yaguarón, tornando parcialmente obsoletas algunas áreas de control. De avanzar dicho proyecto, deberían reformularse las decisiones de mejora en las actuales infraestructuras.

En relación al ACI Cargas, se debe implementar un procedimiento para que el MTOP tenga conexión con su sistema desde el sitio, pues de lo contrario solo hace una fiscalización a posteriori y su intervención pierde sentido.

4.4. Rivera- Santana do Livramento

Descripción general de Infraestructura y funcionamiento

El Área de Control Integrado de Rivera- Santana do Livramento funciona en dos lugares. En el ACI turismo, que se ubica en territorio uruguayo, funcionan las oficinas de migraciones de ambos países (ver referencia 1 en el Mapa 7). En el ACI cargas, concesionado a Multilog, que se ubica en territorio brasileño (ver referencia 2 en el mapa 7), funcionan todas las oficinas relacionadas con el transporte internacional. Dentro de territorio brasileño, a 8 km de la frontera por la ruta BR 158, existe un puesto de control de la *Policía Federal* y de la *Receita Federal*. También existe un puesto de control de Aduanas uruguayas en el paraje Curticeiras, por Ruta 5 a 13 km de la frontera.



Mapa 7: Frontera Rivera / Livramento

- 1: ACI Turismo / Shopping Siñeriz
- 2: ACI Cargas / Porto Seco / Multilog

Como puede apreciarse, ambas infraestructuras están ubicadas casi sobre la línea divisoria, con lo cual no hay inconvenientes relacionados con la infraestructura de las oficinas del país limítrofe.

Los camioneros se desplazan desde el ACI cargas hacia el ACI turismo en vehículos particulares o taxis para realizar el trámite migratorio de ambos países, que insume en general pocos minutos. Los funcionarios no perciben que este traslado genere inconvenientes o costos extra, dado que el ACI carga no realiza actividad a mediodía y difícilmente se completa el proceso en media jornada.

ACI turismo

En el Shopping Siñeriz funciona el ACI turismo, que cuenta con oficinas de la Dirección Nacional de Pasos de Frontera, la Policía Federal de Brasil, la dirección de Migraciones de Uruguay y el MTOP. Otras oficinas

tienen lugares previstos, pero no los usan. Si bien no hay integración virtual de los sistemas, las migraciones de ambos países se realizan de forma secuencial. El trámite lleva pocos minutos. Todos los ómnibus de transporte internacional se detienen en el ACI.

ACI cargas / Porto Seco



Mapa 8: ACI Cargas

- 1: Oficinas Multilog / Receita Federal / DNA
- 2: Área de inspección
- 3: Oficinas de Despachantes/ MGAP / MTOP / MAPA
- 4, 5, 6: Control de acceso personal y vehicular
- 7: Balanza
- 8: Estacionamiento
- 9: Escáner RFB
- 10: Depósito
- 11: Servicios camioneros
- 12: Ofic. despachantes

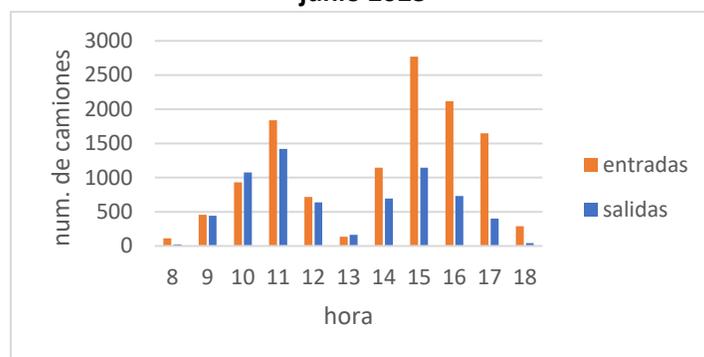
El ACI cargas, regulado por la Directiva CCM N° 04/05, funciona dividido en dos partes, y es cruzado por una Ruta Federal (ver Av. Porto Seco en mapa 8). La Receita Federal prevé una reforma del Porto Seco para pasar toda la operativa hacia el lado este, de forma de evitar el cruce de camiones y la duplicación de la seguridad. Actualmente, existen tres portones de acceso (referencias 4, 5 y 6 en mapa 8). Los camiones se anuncian previamente. Salvo excepciones, los camiones ingresan al recinto por el portón del

recinto este (referencia 6) donde se pesan²⁸ y, en el caso de la exportación de Brasil, piden canal inmediatamente en la *Receita*. Si el canal es verde ya son liberados por la autoridad brasileña. En ocasiones requieren inspección del lado uruguayo, por lo que deben ingresar a la sección oeste del ACI. Todos los movimientos están registrados por el operador. El área de camiones tiene capacidad de nueve tomas *Reefer*. Dado que algunos embarques tienen demoras considerables (en general asociadas a la intervención del MAPA) el concesionario aprobó recientemente una tarifa especial para las cargas desconsolidadas.

El concesionario brinda toda la infraestructura para la gestión aduanera y también realiza la gestión documental, por lo que solamente tres funcionarios de la *Receita* trabajan en el paso, en tareas de fiscalización. El concesionario tiene un sistema, el Genux, que controla todo el proceso interactuando con el sistema de la *Receita*.

El ACI tiene un flujo bastante limitado de mercaderías, y los operadores públicos y privados tienen la costumbre de cortar el flujo de trabajo entre las 12 y las 14 horas. El siguiente gráfico muestra las frecuencias de Oficialización del MIC según hora. El horario registrado en la norma reguladora es de lunes a viernes de 8 a 20 horas.

Gráfico 5. Frecuencia de hora de oficialización del MIC en Rivera- Livramento. En casos. Enero 2022- junio 2023



Fuente: Elaboración propia

Descripción del proceso de ingreso a Uruguay:

El siguiente Diagrama, idéntico al de Rio Branco, muestra el proceso de ingreso de mercadería al Uruguay.

²⁸ Durante la entrevista con funcionarios uruguayos se manifestó que el tonelaje registrado por la balanza de Multilog tiene diferencias con el pesaje que se realiza el MTOP en ruta 5, lo que genera dificultades operativas ocasionales cuando se exceden los umbrales definidos por el MTOP.

Diagrama 8. Hitos del proceso de ingreso de mercadería hacia Uruguay desde Brasil por Rivera



Según el concesionario, las cargas de exportación de Brasil hacia Uruguay insumen 8 horas en promedio de tiempo. Dado que la exportación de Brasil es liberada en general de forma rápida, la mayor parte del tiempo corresponde a los procesos uruguayos. Luego de liberado por la autoridad brasileña, se oficializa el MIC en Uruguay. El siguiente cuadro muestra el tiempo de espera entre la Oficialización del MIC y el OK de aduana, antes de pedir canal en Uruguay²⁹. Este tiempo incluye la actuación de organismos nacionales y la tramitación de licencias.

Cuadro 15. Tiempos entre oficialización y pedido de canal en Rivera / Livramento. Ingresos a Uruguay En horas y número de casos

	Media	Mediana	Casos
Total	5,7	1,0	10.384
Más frecuentes			
Carne de Cerdo	13,1	4,5	1.054
Muebles	2,5	0,7	499
Estructuras metálicas	4,4	1,0	401
Bauxita	0,4	0,0	368
Ración	7,1	0,9	346
Galletas	2,5	1,2	310
Con mayor demora (más de 20 casos)			
Maquinaria agrícola	22,1	3,2	155
Cueros crudos	20,0	5,3	20
Lana Sucia	17,9	6,0	238

Fuente: Elaboración propia

Como puede verse, el promedio de 5,7 horas es consistente con la información de Multilog, si se considera que esta incluye también el tiempo en aduana de Brasil y el hecho de que no salen del paso inmediatamente que son liberados. El 75% de las cargas están prontas para pedir canal antes de las tres horas. Las mayores demoras corresponden a Maquinaria Agrícola (en tránsito aduanero), Cueros crudos, Lana Sucia y Carne de Cerdo. En el primero interviene el Ministerio de Industria. Respecto de los productos con intervención del MGAP, en la reunión con privados estos manifestaron que la intervención de las autoridades del MGAP Sanidad Animal (en este caso sobre cuero y lana sucia) era muy lenta, porque el

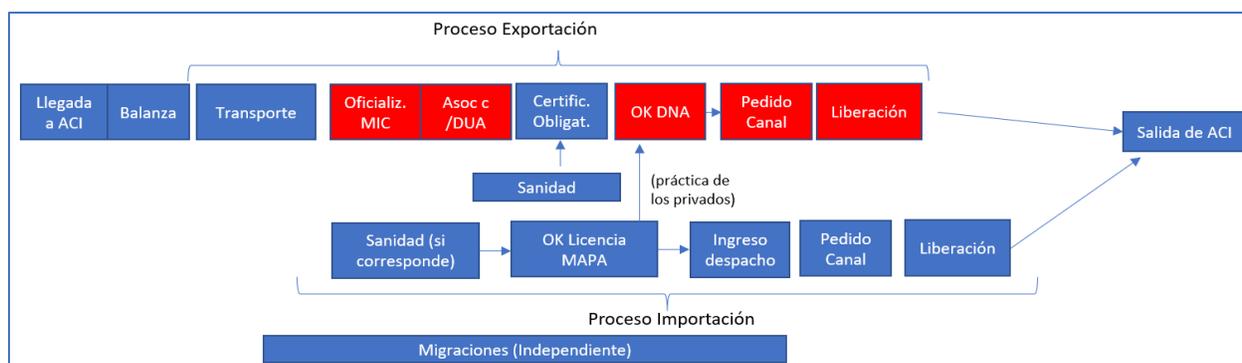
²⁹ Para simplificar, no se muestra el tiempo entre el OK de DNA y el pedido de canal, que tiene un promedio de 0,1 horas, y el tiempo entre el pedido de canal y la liberación (ver sección 6.5).

funcionario no atendía todos los días y durante un horario reducido³⁰. Del otro lado, los productos con intervención de servicios vegetales (ración, avena, bananas, yerba mate) registran demoras bajas, y según los privados funcionan de forma muy coordinada con sus pares brasileños.

Descripción del proceso de salida de Uruguay

El siguiente Diagrama, idéntico al de Rio Branco, muestra el proceso de salida de mercadería de Uruguay hacia Brasil.

Diagrama 9. Hitos del proceso de salida de mercadería hacia Brasil desde Uruguay por Rivera



Según el concesionario, el tiempo medio de espera de las exportaciones uruguayas en el ACI es de 35 horas³¹. En general la demora está asociada con las intervenciones de los ministerios, donde se destaca la del MAPA.

La información revelada en este informe muestra que los tiempos entre Oficialización del MIC en Uruguay (hito inicial al entrar al ACI) y los tiempos de pedido de canal (para la expo) son menores que los que reporta el concesionario, por lo que es importante tener en cuenta los hitos y los supuestos sobre los que se basa. La utilización de esta información (la mejor que se ha podido conseguir) asume que los gestores de los exportadores no finalizan su proceso de exportación hasta estar seguros de que tienen la documentación de acuerdo a las disposiciones de Brasil, en particular en lo relativo a los organismos intervinientes diferentes a la RFB. Luego de que obtuvieron la licencia correspondiente el procedimiento es ágil³². Si la práctica de los gestores no es como se describe allí, y para ciertos flujos los despachantes completan el proceso en Uruguay antes de obtener la licencia, entonces la información está sesgada hacia menos tiempo que el real.

³⁰ La sección 6 de este informe muestra una estimación econométrica del tiempo de demora de las agencias.

³¹ El *Time Release Study* conducido por la RFB en 2019 estudió los tiempos de todos los despachos de un mes para los pasos fronterizos de Uruguaiana (ACI Brasil- Argentina) y Foz de Iguazú (ACI Brasil- Paraguay), encontrando que las mercaderías canal verde que no requieren licencia demoran 48 horas en el primero y 40 en el segundo, mientras que las que requieren licencia demoran 80 y 59 horas respectivamente.

³² El TRS sin embargo reporta, para las mercaderías canal verde que ingresan a Brasil desde Foz de Iguazú, un tiempo medio de 4,5 horas desde que se otorga la licencia hasta que se inicia la declaración de importación y un tiempo de 5,5 desde que se registra hasta que se libera la mercadería. En total entonces, el proceso post licencia en Brasil tomaba unas 10 horas más.

Cuadro 16. **Tiempos entre oficialización y pedido de canal en Rivera / Livramento. Salidas de Uruguay**

	Media	Mediana	Casos
Total	12,2	1,4	5.055
Más frecuentes			
Arroz	5,7	1,3	923
Cueros crudos	3,7	1,7	672
Leche en polvo	28,0	2,1	442
Film plástico	1,8	0,7	286
Naranjas	6,8	0,7	267
Preformas	0,8	0,5	225
Sebo bovino	10,1	1,9	222
Con mayor demora (más de 20 casos)			
Pescado	114,1	23,8	47
Carne bovina	53,1	27,6	23
Leche Cuajada	48,4	24,9	177
Suero de leche	43,2	26,4	56
Compuesto lácteo	42,0	24,0	141
Queso	34,2	22,4	71
Carne ovina	32,4	4,2	130
Leche en polvo	28,0	2,1	442
Vino (transito)	15,3	3,1	70

Fuente: Elaboración propia

El cuadro muestra una demora media de 12 horas desde la oficialización hasta liberación en Uruguay, y una mediana de solo una hora. De los productos más frecuentes, solamente la leche en polvo registra demoras superiores a un día. Algunos productos de origen vegetal registran demoras muy bajas, aunque requieren licencias del MAPA, entre los que se destaca el arroz (Departamento de Sanidad Vegetal y División de Inspección de Productos de Origen Vegetal) y los cueros crudos (Secretaría de Defensa Agropecuaria). Los productos con mayores demoras corresponden a intervenciones del DIPOA. Los despachos de estos productos (lácteos y carne) son un quinto del total (1.048 en 18 meses) y tienen una demora media de 35 horas, al tiempo que en el 25% se pide canal antes de una hora y el 40% requiere de más de un día, de los cuales el 10% tiene demoras de más de cinco días.

Todos los productos que ingresan a Brasil pasan por el escáner móvil (referencia 9 en mapa 8) que tiene instalado la RFB, que opera con funcionarios tercerizados.

Oportunidades de mejora en Rivera

El paso de Frontera de Rivera funciona de forma aceptable, y las demoras en los procesos están asociadas a la falta de personal de algunos organismos, en particular de Sanidad Animal del MGAP. Esta falta de personal también responde a los relativamente bajos tráficos de este Paso, pero un incremento de estos podría generar una respuesta más lenta de los organismos si no se incrementan los recursos humanos.

A pesar de que la infraestructura lo permite, los procesos de inspección no son simultáneos, salvo en el caso de sanidad vegetal.

5. Relevamiento de oportunidades de mejora

La vinculación con el relevamiento *in situ* del funcionamiento y la recopilación y orden de registros administrativos de tiempos de los procesos permite sintetizar algunas oportunidades de mejora para que la operativa en los pasos sea más eficiente y segura.

Dado el funcionamiento actual, el volumen de tráfico y los factores institucionales el sitio que requiere mayor atención es Fray Bentos. En este caso, sin perjuicio de que hay una obra de mejora en curso que parcialmente los contempla, se deben atender los siguientes aspectos:

- Desarrollo de infraestructura para que la Aduana Argentina se mude al ACI
- Desarrollo de infraestructura para los gestores privados argentinos operen en el ACI
- Construcción de espacios de estacionamiento significativamente más importantes que los actuales y de un sistema de agendamiento.
- Creación de un corredor y un protocolo para que los Operadores Económicos Autorizados tengan algún tipo de trámite exprés
- Construcción de área de estacionamiento de mercaderías peligrosas
- Rediseño de la operativa para prevenir riesgos de accidentes
- Diseño de control de accesos en ambas cabeceras del Área y de un sistema de gestión de los trámites requeridos en el paso
- Revisión del marco normativo para que se pueda cobrar estacionamiento y multas en el ACI
- Rediseño de los controles vehiculares para aumentar eficiencia en el uso del espacio y agilizar el trámite migratorio

De los relevados, el segundo punto de frontera donde se debería poner atención es Rio Branco. El ACI Cargas funciona correctamente, pero es necesario mejorar la conectividad para algunas oficinas uruguayas. También es posible considerar la posibilidad, en la medida que la infraestructura lo permita, de que los camioneros puedan hacer migraciones de Uruguay en el ACI de Cargas.

Respecto de la infraestructura localizada en Uruguay, las recomendaciones son alternativas, y están sujetas a la viabilidad y las características del nuevo puente internacional. El principal problema es la multiplicidad de puntos y que ninguno cumple sus funciones de manera completa. Una posibilidad es evaluar la posibilidad de que se elimine el viejo paso de frontera y se concentre la actividad en el ACI Turismo. Para esto es imprescindible que se permita el estacionamiento de camiones en el área próxima. Sería deseable también insistir con el traslado de migraciones de Brasil para el área, una vez que se amplíe la infraestructura. De no concretarse la eliminación del antiguo paso, se requiere un acondicionamiento completo del mismo, para que los funcionarios trabajen en condiciones más decorosas y los usuarios tengan servicios mínimos. Si el nuevo puente cambia la dinámica del transporte, se debería evaluar la construcción de un área nueva próxima al troncal de donde saldría la nueva ruta al puente, en la intersección de las rutas 18 y 26.

En el caso de Salto las oportunidades de mejora para el caso del transporte de mercaderías apuntan a hacer más previsible la operativa, promoviendo la estandarización de prácticas entre agentes de ambos países y considerando también al transportista de carga con origen o destino Paraguay. La incorporación de mejor tecnología para el control y el reacondicionamiento del lugar son muy oportunos. Las instituciones uruguayas que operan en el lugar y las autoridades deberían monitorear el avance de las

obras de reacondicionamiento, y si las mismas no se concretasen, se debería evaluar conseguir nuevas fuentes de financiamiento.

En el caso de Rivera, el funcionamiento del Paso es acorde a su tráfico y el proceso documental migratorio no genera cuellos de botella. Sería importante tener personal del MGAP disponible más tiempo en el lugar, ya que algunos procedimientos generan demoras demasiado altas.

Tanto en la frontera con Argentina como con Brasil se encontró que la intervención en frontera de los organismos uruguayos tiende a ser más ágil que la de los países vecinos, por lo que cualquier mejora en gestión que sea exclusivamente nacional tendrá impactos limitados en la celeridad de los trámites. Un ejemplo de estas diferencias está en la práctica de la DNA de tirar canal cuando el despachante lo solicite, permitiendo una liberación permanente de camiones y no en tandas como ocurre en Argentina y Brasil. Respecto de las agencias que intervienen en frontera, los datos y las opiniones relevadas indican que el trámite migratorio es muy ágil, la intervención de la DNA también insume poco tiempo, y las principales demoras están asociadas a la intervención del MGAP, en especial la DGSG.

6. Costos asociados a los tiempos en Pasos de Frontera y otras aplicaciones del modelo

Los costos de los fletes están definidos sobre una serie muy grande de parámetros, entre los cuales se encuentran las distancias, el personal involucrado, el tiempo que lleva la operativa, la posibilidad de volver con carga, los costos financieros y operativos, y naturalmente los precios de todos los insumos, bienes de capital, mano de obra y repuestos. Los precios pagados también incorporan aspectos de competencia, frecuencia, etc. En el marco del programa de Transporte de Carga Sustentable, el Centro de Innovación en Organización Industrial de la Universidad de Montevideo en conjunto con la Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay hicieron pública una herramienta de cálculo de costos, que calcula costos de flete en función de muchos parámetros que captan los factores mencionados más arriba³³. A los efectos de estimar el efecto de las demoras en frontera en los costos de transporte se actualizaron los parámetros base de la herramienta a los precios de 2022 y a algunas características generales de los viajes internacionales³⁴. El modelo calibró de forma muy ajustada con el monto del flete indicado en los MICs, por lo que se considera una buena aproximación.

6.1. Estimación de reducción de tiempos de espera en el Paso de Fray Bentos como resultado de la integración del control

El Diagrama 1 mostraba los procesos de ingreso a Uruguay desde Argentina por Fray Bentos. Dado que las aduanas no funcionan integradas, el camión solamente ingresa al Área de Fray Bentos una vez que había sido liberado de Argentina, por lo que en Uruguay solamente hace los trámites uruguayos y migraciones.

Si se integra el ACI, se facilita la intervención simultánea de ambas administraciones. En el modelo propuesto, el camión ingresa al ACI por la balanza (igual que ahora) y una vez dentro divide las intervenciones entre agentes privados de ambos países, al tiempo que el camionero hace Migración y Transporte.

Si bien los flujos en ambas direcciones verían reducidos sus tiempos con la integración, al ser más rápida la intervención de la aduana de Uruguay y como en general la exportación demora menos que la importación, las ganancias de eficiencia se concentran en los camiones de entrada a Uruguay.

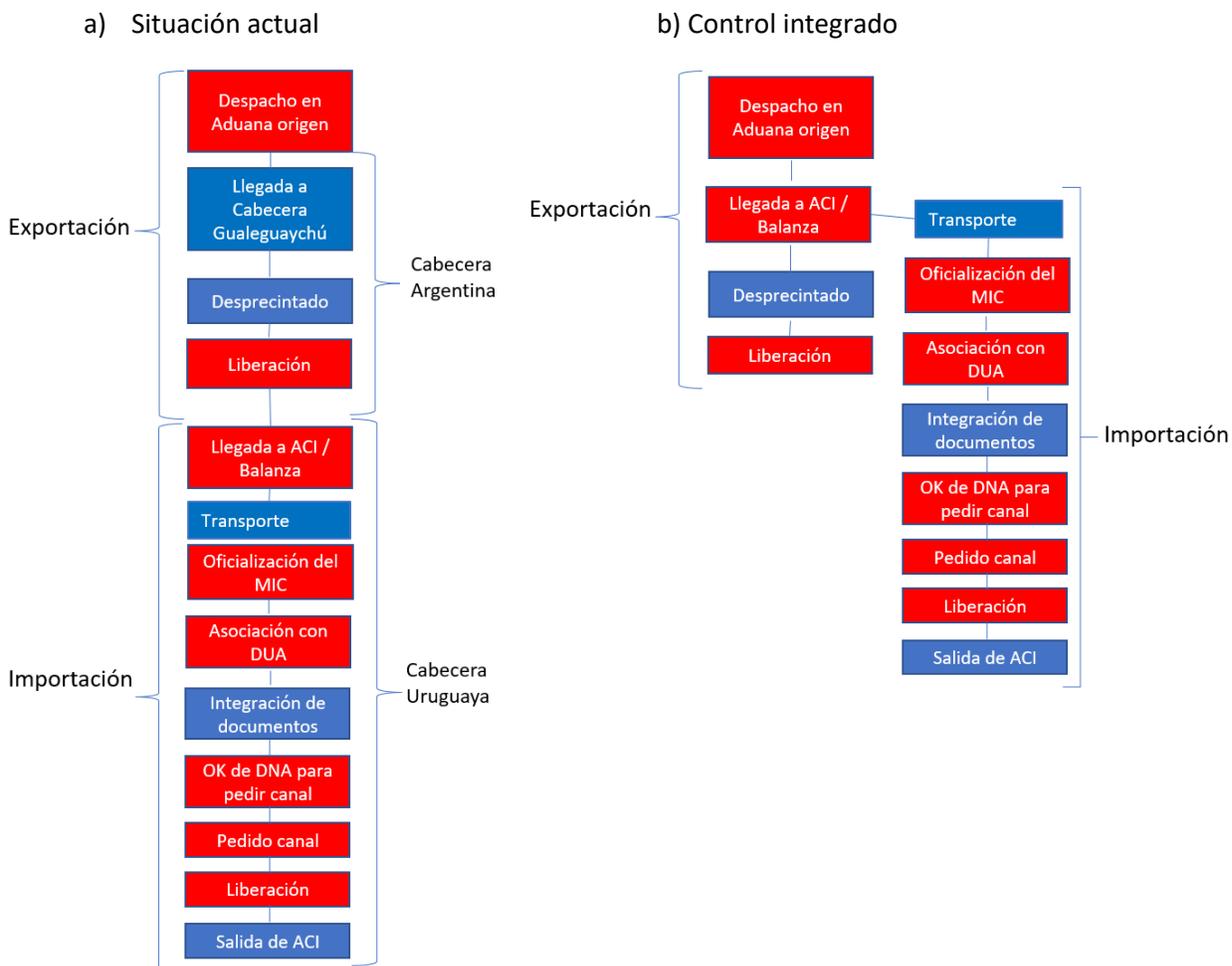
A los efectos de la estimación del ahorro de costos se modelaron dos tipos de ganancias. La primera ganancia corresponde al inicio más rápido del trámite en Uruguay. Para estimar de forma conservadora el ahorro de tiempos es necesario restringir los datos para los casos donde se conocen los tiempos. El 68% de los camiones despachados en origen tienen tiempos de espera que indican que llegan a la Frontera antes de que abra la Aduana argentina. Estos son despachados principalmente en la mañana. El tiempo medio entre el despacho en origen y la liberación, neto de horas de viaje y pernocte, es de 4,5 horas, pero algunas de estas demoras corresponden a horas de la madrugada, donde la Aduana no atiende. Si se

³³ Ver <https://um.edu.uy/cinoi/proyecto-tcs>

³⁴ Uno de los parámetros claves es si el camión vuelve vacío o tiene viaje de vuelta. Para ello se utilizó información de camiones con carga y camiones vacíos (en lastre) que surge de los MICS. Se estimó que el 33% de los ingresos por Fray Bentos vuelven a Argentina llenos, mientras que el 87% de las salidas vuelven con carga.

considera que la Aduana Argentina empieza a atender camiones a las siete de la mañana, el tiempo promedio de atención a la exportación despachada en origen es de 3,1 horas.

Diagrama 10. Proceso de entrada desde Argentina por Fray Bentos: Integración del Control



El cuadro muestra las diferencias entre ambos modelos, solamente para los camiones que llegaron al ACI antes del horario. El modelo asume que lo primero que hacen los camioneros es la Balanza, y que ésta despacha 50 camiones por hora³⁵. Luego de pesarse y estacionarse inician el trámite simultáneo en ambas aduanas, y solo piden canal en Uruguay cuando finalizaron ambas aduanas (al igual que lo hacen en la exportación en la frontera con Brasil).

³⁵ Este valor corresponde al percentil 95% de las pesadas realizadas en cada hora del período enero 2022 junio 2023. Implica asumir que trabaja con capacidad colmada. Para este modelo se asumió que los aproximadamente 150 camiones diarios que llegan de noche son aleatoriamente pesados entre las 7 y las 10 de la mañana.

Cuadro 17. Modelo de tiempos actuales y luego de la integración del control

Modelo actual		Modelo Integrado	
Hito	Tiempo mediano	Hito	Tiempo mediano
Llega a Frontera de Noche		Llega a frontera de noche	
Despacha Impo	3,1 horas	Balanza	1,5 horas
Balanza	1 hora	Despacha Impo (3,1 horas)	Oficializa MIC
Oficializa MIC	1 hora		Otros tramites expo
Otros tramites expo	45 minutos	Listo para pedir canal	Máximo entre trámite impo y trámite expo
Listo para pedir canal			

La primera ganancia media de tiempo según este modelo es de 1,3 horas y corresponde a que los camioneros inician más rápido del trámite en Uruguay, no a eficiencia en cada trámite.

La segunda ganancia de tiempo corresponde a la reducción significativa de los camiones que finalizan el trámite en Argentina demasiado tarde como para también finalizar el trámite en Uruguay. Una buena proporción de estos están relacionados con productos agrícolas. De una comparación de los casos donde el día de liberación en Uruguay es diferente al de liberación en Argentina surge que el 6% de los productos liberados en Argentina antes de las 13 horas no son liberados en Uruguay en el día. Estos casos corresponden a problemas en la documentación o a la decisión del camionero. Sin embargo, para los camiones liberados luego de las 14 horas la proporción que pernocta en el paso es de 34%, por lo que se asume que de haber podido iniciar el trámite en simultáneo la tasa de pernocte hubiera sido 6%. Entonces la segunda reducción de tiempos consiste en asumir que los camiones que ingresan luego de las 14 horas (11% del total) reducen su probabilidad de quedar para el día siguiente de 34% a 6%.

Ambas reducciones de tiempo de espera se ingresan como cambios en el parámetro de demora en el modelo de cálculo de costos. De un valor total de fletes de importación originario de Argentina de 61 millones de dólares por año³⁶, la primera reducción representa 662 mil dólares y la segunda representa 224 mil dólares, por lo que ambas sumadas representan 1,7% del precio del flete.

6.2. Estimación del costo logístico por la espera en los pasos de Rivera y Rio Branco como resultado de la intervención del MAPA

Los cuadros 14 y 16 mostraron los tiempos de espera de mercaderías de exportación registrados según información de datos de Uruguay. Estos tiempos corresponden a la demora en completar los procesos de licenciamiento ante el MAPA. Utilizando el modelo construido en la sección anterior, el siguiente cuadro muestra, para un conjunto representativo de operaciones, el aumento en el flete y su incidencia en el valor FOB del producto exportado. El cálculo solo se aplicó sobre productos cuyos precios de flete pudieron ser replicados con el modelo CINOI- ITPC. Este cálculo incluye los tiempos de demora según el

³⁶ No se incluyen los fletes de los viajes que despacharon en frontera (para los cuales la reducción del tiempo asociada a la integración sería mayor aún). El total de fletes de importaciones de Argentina asciende a USD 101:

modelo, y el costo de pagar piso en el ACI³⁷. La demora se estimó como la mediana entre la Oficialización del MIC y el OK DNA. Los cálculos se hicieron incrementales sobre una demora “normal” de 24 horas que se asume prevista en el costo del flete.

Cuadro 18. Cambios en el precio estimado del flete por demoras, como % del precio FOB.

Producto	Destino	Demora mediana (hs)	Flete Básico estimado	Incremento por demora (incluye piso)	Incremento como % del precio FOB
Carne ovina	Itajaí	70	2275	567	0,4%
Leche en polvo	Porto Alegre	72	1426	710	0,7%
Lactosuero	Porto Alegre	72	1426	710	2,0%

El cuadro muestra que las demoras ocasionan un gasto equivalente entre 0,4% y 2% del valor FOB. Esto puede parecer poco significativo, pero debe observarse que es una estimación conservadora pues no incluye todos los otros gastos en los que incurre la empresa para “levantar” la BNA impuesta.

6.3. Estimación del tiempo de espera asociado a las certificaciones obligatorias en las importaciones

Si bien no se tiene de forma directa los tiempos que llevan los procesos de las agencias de frontera como el MTOP o el MGAP, a partir de la distancia entre la Oficialización del MIC y el OK de la DNA previo a pedir canal se pueden medir los tiempos de las intervenciones de algunas agencias de forma indirecta, pues para pedir canal deben estar completadas las operaciones de las otras agencias. Para ello se identifican a las operaciones que requieren intervención y se mide cuál es el tiempo promedio de ellas y su diferencia con las operaciones que no requieren documentos especiales. Nótese que el tiempo estimado no necesariamente corresponde a demoras de las oficinas públicas, sino que puede corresponder a demoras en las que incurren directamente los privados al gestionar dichas autorizaciones³⁸.

A los efectos de identificar a las oficinas que intervienen en el comercio se utilizó información de Aduanas que codifica todas las intervenciones obligatorias en frontera. Se seleccionaron solamente las que operan sobre las importaciones y tienen volúmenes significativos de operación. La operación no necesariamente se da en la frontera, pero la presentación de estos certificados es condición necesaria para el pedido de canal. Algunos de los procesos son requeridos en la numeración, mientras que otros se realizan antes de pedir canal. Las intervenciones analizadas se muestran en el siguiente cuadro.

³⁷ Se utilizó la tarifa básica de 56 reales cada seis horas. Por ejemplo, 70 horas adicionales generan 123 dólares de costo extra. Actualmente hay más alternativas para el transportista.

³⁸ Al respecto de la demora privada, el *Time Release Study* de Brasil encontró que el 40% de los tiempos de demora obedecen a demoras en la presentación de documentación o en inicio del trámite por parte de los privados, y por lo tanto no son atribuibles a los organismos públicos.

Cuadro 19. **Certificados incluidos en el análisis de tiempos de procesos de importación en frontera**

Nombre Variable	Organismo	Productos	Tipo
Sanidad Animal (en frontera y previo)	MGAP- DGSG	Animales Vivos, Carnes, Lácteos (solo previo), Otros Productos de Origen Animal (Piel, Lan, Grasa)	Autorización de Importación, Certificado de Liberación y Certificado de Pase de Frontera
Uso Veterinario	MGAP- DGSG	Importación de Productos Veterinarios	Certificado para importación
AFID y NAFI	MGAP- DGSA	Productos vegetales	Autorización Fitosanitaria de Ingreso (AFIDI): Requerimiento (AFID) y Negativo que requiere AFIDI (NAFI)
Pesca	MGAP- DINARA	Productos de la Pesca	Certificado de Ingreso Sanitario
Fertilizantes	MGAP- DGSA	Fertilizantes y Materias Primas para su Procesamiento	Certificado Provisorio de Importación
INASE	INASE (Semillas)	Semillas	Certificado de Autorización de Importación de semillas
MIEM	Ministerio de Industria	Juguetes, Aceites, Calzado, Textiles, Kits de autopartes, Acero estructural, etc.	Productos varios sujetos a Licencias de Importación, y Certificados de Necesidad y Comercialización
MSP	MSP	Varios	Certificados y Autorizaciones

Fuente: Elaboración propia en base a VUCE <https://vuce.gub.uy/documentosobligatorios/>

Se realizó una regresión lineal que estima el tiempo de espera de una operación condicionado a cada intervención, que se modelizan como variables *dummies*. El modelo en general es muy robusto. El siguiente cuadro muestra los subconjuntos identificados y la demora adicional media y mediana. Las operaciones que no requieren intervención (procedimiento base) tienen una demora media de 2,8 horas³⁹, pero el 50% finaliza los trámites previos al pedido de canal antes de 0,45 horas (27 minutos). La intervención de la agencia de sanidad animal para los procesos que no son en frontera genera una demora media adicional a la del procedimiento base de 4 horas, y la demora mediana adicional es de 0,78 horas (46 minutos). Cuando el procedimiento es requerido en frontera (o sea que no se puede iniciar antes de la llegada) se registra una demora extra a la anterior de 13 horas, con una mediana adicional de 1,9 horas. La intervención de la autorización de productos de uso veterinario genera una demora media de 2,3 horas, mientras que los trámites fitosanitarios agregan 0,9 horas (52 minutos) de tiempo promedio y media hora en mediana. Las operaciones relacionadas a fertilizantes registran menos tiempo que el promedio, y las que interviene el INASE no tienen tiempos significativamente diferentes al caso base.

En las agencias no asociadas a la ganadería, se encontró que los productos que requieren Licencias o Certificados del MIEM no tienen tiempos significativamente diferentes al promedio. Finalmente, los productos intervenidos por el MSP registran tiempos en frontera un poco mayores al promedio, ya que tienen una demora media asociada de 0,7 horas (40 minutos) aunque la mediana es igual al caso base.

³⁹ Corresponde a la constante de la regresión

Cuadro 20. Distancia en horas entre oficialización y finalización de gestiones previas al pedido de canal según tipo de intervención

	Media y significación	Mediana	% de casos
Procedimiento Base Sin Intervención	2,8***	0,45	50,5
Tiempo adicional (Diferencia con el anterior)			
Sanidad Animal (previo)	4,0***	0,78	2,8
Sanidad Animal (en frontera- adicional al anterior)	13,2***	1,90	2,7
Uso Veterinario	2,3***	0,45	3,5
NAFI (Fitosanitario)	0,9***	0,52	11,3
Pesca	2,3***	0,53	1,2
Fertilizantes	-0,8**	-0,18	1,1
INASE	-0,1	-0,4	5,4
MIEM	0,1	-0,06	7,0
MSP	0,7***	-0,02	18,7

Nota: *** Indica que el valor estimado es significativo al 99%. ** Indica que es significativo al 95%. Si no hay asteriscos la variable no resulta significativamente distinta de cero.

Fuente: Elaboración Propia

6.4. Estimación del número de camiones estacionados en el Paso de Frontera de Fray Bentos -Gualedguaychú (ambas cabeceras)

A los efectos de cuantificar el área necesaria para estacionamiento en el ACI de Fray Bentos es importante considerar cuál es el tamaño requerido para que la operación no genere colas de camiones estacionados fuera del área. Resulta evidente que las actuales dimensiones del área no son compatibles con el funcionamiento de un área integrada. El actual espacio para estacionamiento comprende aproximadamente 42 mil metros cuadrados divididos en dos áreas. Asumiendo la eficiencia del uso de espacio de Rio Branco esta capacidad alcanza para 250 camiones.

El modelo construido para el relevamiento de tiempos permite también estimar el número de camiones que está estacionado en un determinado momento del tiempo. Dado que no hay información completa para todos los camiones que circulan, se utilizaron los hitos que mejor representan los tiempos. El siguiente cuadro muestra los supuestos utilizados

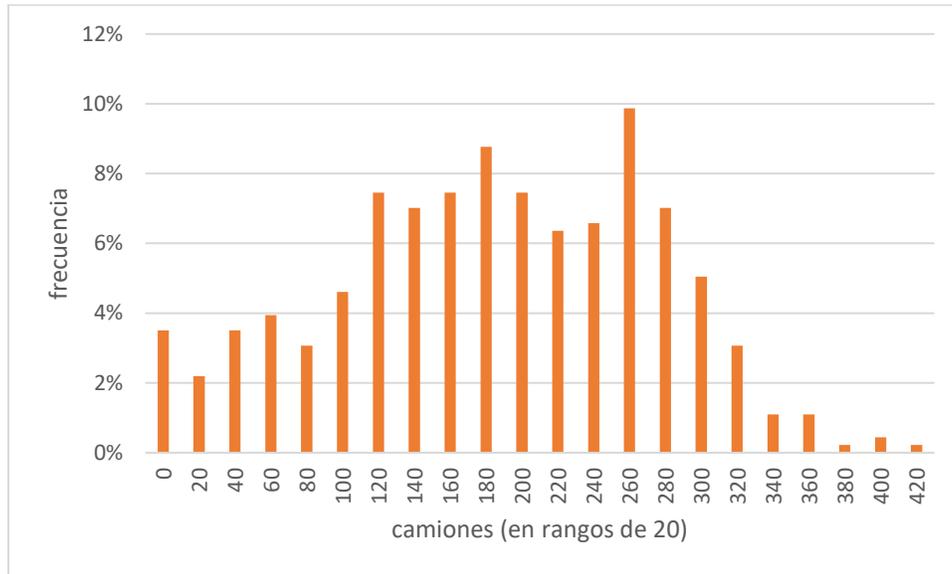
Cuadro 21. Supuestos utilizados para modelizar tiempo de estacionamiento en Fray Bentos

Dirección	Tiempo entrada	Tiempo salida
Salida de Uruguay	Oficialización del MIC menos una hora (ídem tiempo entre balanza y oficialización en la dirección contraria)	Oficialización del MIC más 6,5 horas ^(a) , si oficializaron antes de las 13 Oficialización del MIC más 12,5 horas ^(a) , si oficializaron luego de las 13
Entrada a Uruguay	“OK_DNA” menos 6,5 horas ^(a) (media del tiempo estimado entre llegada de los que pernoctan en Argentina y liberan en Uruguay)	“OK_DNA” del funcionario más una hora (puede salir canal rojo)

Nota (a): la espera se modelizó con una distribución chi-cuadrado con media 6,5 o 12,5 según corresponda

A partir de este modelo de entrada y salida de camiones realizado sobre datos reales, se estimó la cantidad de camiones para todas las horas del periodo de 18 meses evaluado. Los resultados se muestran en el gráfico y el cuadro. Para simplificar, se muestran solo los resultados de frecuencias para las 9 AM de los días hábiles, que es la hora pico.

Gráfico 6. Cantidad de camiones estacionados a las 9:00 AM en el Paso de Frontera de Fray Bentos (ambas cabeceras) según frecuencia. Enero 2022- Junio 2023.



Fuente: Elaboración propia

El modelo muestra que las 9 AM el Paso de Frontera tiene una ocupación superior a 200 camiones en el 41% de los días. El siguiente cuadro resume algunos umbrales de congestión en función del tamaño total del espacio disponible. El cuadro 22 se realiza contabilizando la frecuencia de horas donde el número de camiones a las 9 AM es mayor a la capacidad máxima.

Cuadro 22. Fray Bentos. Probabilidad de congestión a las 9:00 AM según capacidad del estacionamiento

Máximo de plazas disponibles	frecuencia de días de congestión (en %)
200	41%
260	18%
300	6%
340	2%
400	0.2%

Fuente: Elaboración propia

Según este modelo, un nuevo paso de frontera integrado que tenga solamente 200 plazas generaría congestiones el 41% de los días del año. En cambio, si se prevén 340 plazas entonces las congestiones se producen el 2% de los días.

Cabe destacar que estos cálculos fueron realizados con los flujos de comercio del período analizado, por lo que cualquier eventual cambio en la cantidad de comercio repercutirá en las cifras.

6.5. Tiempos asociados a los procedimientos de verificación por canal

La verificación aleatoria es la práctica aduanera compatible con la facilitación de comercio. Este apartado muestra los tiempos entre el pedido de canal y la liberación de la mercadería para la importación en las cuatro fronteras analizadas durante los meses de octubre a diciembre de 2022.

El cuadro muestra que Fray Bentos es el paso de frontera que tiene menores tiempos para la verificación física y documental (canal rojo), donde se destacan grandes diferencias entre los cuatro pasos. Por ejemplo, en Rivera la mitad de las operaciones llevaron más de 2,2 horas y un cuarto llevó más de 8,6 horas (es decir que se realizó el día siguiente o luego). En el caso de la verificación exclusivamente documental (canal naranja), Fray Bentos y Rio Branco solo adicionan una hora mientras que Salto y Rivera superan las cuatro horas en promedio.

Cuadro 23. Estadísticos de tiempo (en horas) entre pedido de canal y liberación para las importaciones y frecuencias (casos sobre total de operaciones del paso), según tipo de canal y Paso de Frontera. Octubre-diciembre de 2022.

Aduana	Canal Rojo					Canal Naranja				
	Frec.	Media	p25%	p50%	p75%	Frec.	Media	p25%	p50%	p75%
Fray Bentos	7%	2,5	0,8	1,1	1,9	2%	1,0	0,3	0,6	1,1
Salto	7%	5,4	0,5	1,1	2,2	0,6%	4,2	0,4	0,9	2,5
Rio Branco	10%	7,5	0,9	1,6	4,7	2%	0,9	0,3	0,5	0,8
Rivera	12%	10,4	1,1	2,2	8,6	2%	5,4	0,6	1,1	2,6
Total	8%	5,0	0,8	1,3	2,5	2%	1,5	0,3	0,6	1,1

Fuente: Elaboración propia

7. Consideraciones Finales

La gestión eficiente de los pasos de frontera es central para el posicionamiento del país como *Hub* logístico y para la competitividad de las cadenas de suministro nacionales. En particular, las Áreas de Control Integrado de Carga son herramientas adecuadas para orientar la gestión de frontera con objetivos de facilitación del comercio, en la medida que fomentan la coordinación entre las operaciones y, promoviendo la simultaneidad y cooperación, pueden aumentar la transparencia en los procedimientos. El MERCOSUR ha promovido tempranamente la creación de estas áreas y creado un marco normativo completo para ellas, considerando que hay características físicas y de gestión que hacen que los procedimientos no sean idénticos en cada una. A treinta años del Acuerdo de Recife, en lo que respecta a las ACI cargas en las que opera Uruguay el resultado es desparejo, pues coexisten pasos dónde hay una gestión eficiente y coordinada, con otros donde no se ha podido ni siquiera iniciar la integración y otros donde a pesar de haber coordinación la falta de infraestructura no ha posibilitado la integración.

La integración comercial regional y el modelo de *Hub* requieren que el país concrete un esfuerzo mayor para mejorar las condiciones en las que operan los pasos de frontera más importantes del país. Como se mencionó anteriormente, las mejores oportunidades de intervención se presentan en el paso de frontera de Fray Bentos, dada la relevancia de ese paso. Para que esto se concrete, el diseño del área debe contemplar más espacio que el actualmente disponible y además proporcionar infraestructura y gestión logística adecuada para hacer más eficiente la tarea de inspección. En ese sentido, la experiencia de Rivera y Rio Branco, donde los ACI están gestionados por empresas de logística, es un antecedente de buena práctica, no solo para este paso sino para eventuales iniciativas en otros.

Los resultados cuantitativos que se muestran en este trabajo se basan en la recolección, integración y consolidación de registros administrativos obtenidos de diferentes fuentes, donde se destaca el papel colaborativo de la Dirección Nacional de Aduanas. En tal sentido, el uso de esta información tiene algunas ventajas sobre los obtenidos por otros métodos, tales como encuestas o mediciones puntuales. Para la gestión de sus cometidos en general las administraciones recolectan información, que puede ser utilizada para la evaluación de los procesos. Este trabajo ha creado y sometido a revisión una rica base de datos de movimientos de carga que puede ser antecedente para otros estudios descriptivos o de evaluación de políticas comerciales, de infraestructura o de otra naturaleza. Alguna de la información utilizada forma parte de proyectos binacionales de intercambio de información, una práctica que debería estimularse para tener mejores herramientas de descripción del intercambio comerciales entre los países de la región.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. Guía Dinámica. Como Gestionar un proyecto de Puesto de Frontera. De la Teoría a la Práctica. © 2019. BID

CINOI. Centro de Innovación Industrial de la Universidad de Montevideo. Calculadora de Costos Totales de Viaje para Empresas de Transporte Carretero. Publicación en el marco del Programa de Transporte de Carga Sustentable, realizado por el CINOI y la Intergremial de Transporte Profesional de Carga del Uruguay. Año 2019.

Guía Logística de Pasos de Frontera. Publicación de INALOG.

Informe especial a la CCM relativo al estudio técnico sobre el estado y situación del nivel de integración de las Áreas de control Integrado -ACIs- MERCOSUR. Anexo de la CXVIII Reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (MERCOSUR/CCM/CXVIII CT N°2/DI N° 1/2023)

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera. Capítulo V. Año 2006.

Licitación Pública Nacional N° FNP-ARG35-LPN-01 - "Renovación y Modernización del Centro de Frontera Concordia - Salto - Provincia de Entre Ríos" - Préstamo FONPLATA ARG-35/2017. Disponible en <https://mininterior.gob.ar/licitaciones/licitacion.php?i=5545>

Licitación Pública Internacional 3/2022. "Concesión de una plaza de Servicios, descanso y explotación de una tienda libre de impuestos en el Área de Control Integrado de Fray Bentos". Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/mostrar-llamado/1/id/973186>

PROCOMEX. Mapeo y Sistematización de los Procesos de Comercio Exterior. Documento de Proyecto. Publicado en 2019.

Receita Federal do Brasil. Times Release Study. Publicado en Junio de 2020

Roselli, Pablo; Florencia Carriquiri; Marcelo Pérez y Diego Varela. El mercado de transporte carretero de cargas en Uruguay. *Nota Técnica No IDB-TN-02458*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2022.

Ventanilla Única de Comercio Exterior. Informe de Resultados 2022. Disponible en <https://vuce.gub.uy/>.

INALOG

INSTITUTO NACIONAL DE LOGÍSTICA

Instituto Nacional de Logística 

www.inalog.org.uy 

