DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA

Dirección de Vialidad

Número de Informe: 645/2016
29 de noviembre del 2016

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REGULACIÓN
SUBDIVISIÓN DE AUDITORÍA
COMITÉ DE AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS

PMET N°: 15.106/2016
DIR N°: 976/2016

INFORME N°645, DE 2016, SOBRE CORREDORES VIALES PARA EL TRANSPORTE DE CARGA DEL MERCADO COMÚN DEL SUR, MERCOSUR.

SANTIAGO, 29 NOV. 2016

I. ÍNDICE

CONTENIDO	N° Pág.
I. Índice	1
II. Antecedentes generales	3
III. Análisis	3
A. Evolución histórica del transporte por carretera en la región.	3
1. Antecedentes históricos del sector transporte por carretera en Chile.	3
2. Red de interconexión de corredores viales en Chile: situación actual y trazados.	5
B. Marco general y contexto regional.	7
1. Estadísticas históricas del período 2006-2014 en el país.	7
1.1. Longitud de la red vial nacional.	7
1.2. Vehículos pasantes por año en rutas nacionales y/o corredores viales, por tipo de vehículo.	8
1.3 Inversión en infraestructura vial.	8
C. Situación por país.	9
1. Estructura de la red vial de interconexión del MERCOSUR al 31 de diciembre de 2015.	9
1.1 Corredores viales de Chile conectados a los países de MERCOSUR.	9
1.1.1 Identificación de los corredores viales que interconectan el país con los países del MERCOSUR, dimensiones e itinerario.	9
1.1.2 Comercio con los países del MERCOSUR.	10
1.1.3. Concentración de la carga exportada en rutas nacionales y corredores viales.	10
1.2 Pasos fronterizos y sus características.	12
1.2.1 Flujo de transporte de carga por cada paso de frontera. Exportaciones e importaciones por paso de frontera en toneladas.	14
1.3 Proyectos de infraestructura del sector transporte que integran el Plan Estratégico Territorial (IIRSA), y su grado de concreción al 2015.	14
1.4 Presupuesto asignado por cada país para la ejecución de obras.	14
1.4.1 Presupuesto asignado a la inversión en infraestructura vial en 2015 y 2016.	14

AL SEÑOR
JORGE BERMÚDEZ SOTO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
PRESENTE

Contralor General de la República

II. ANTECEDENTES GENERALES

En la XXII Reunión del Grupo de Coordinación y XX Reunión de la Comisión Mixta de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur y asociados, EFSUR, de la cual es miembro la Contraloría General de la República de Chile, desarrollada en la ciudad de Caracas, Venezuela, entre los días 28 al 30 de octubre del 2015, se acordó, en términos generales, realizar durante el año 2016, una auditoría coordinada relacionada con los corredores viales del MERCOSUR.

Luego, en posteriores videoconferencias realizadas con los demás integrantes de esta organización, de 14 de diciembre de 2015 y 31 de marzo de 2016, se convino que este examen consistiría en un relevamiento general sobre la materia, el cual permitiría su conocimiento y la programación de auditorías específicas en el mediano plazo.

En el caso de Chile, se emite el presente informe que tuvo por finalidad realizar un levantamiento de información sobre la situación actual de los corredores, antecedentes históricos, definición de trazados, datos estadísticos sobre importaciones y exportaciones relativos al transporte de carga en Chile, entidades relacionadas con la materia, normativas vigentes asociadas, mecanismos de gestión para la ejecución de proyectos viales, y costos de peajes, entre otros.

III. ANÁLISIS

A. Evolución histórica del sector transporte por carretera en la región.

1. Antecedentes históricos del transporte por carretera en Chile.

La historia vial de Chile se remonta al tiempo en que los incas dominaban el territorio sudamericano, siendo el más importante el "Camino del Inca", que se extendía desde la costa de Ecuador hasta la zona central del territorio de nuestro país, vía que posteriormente fue utilizada en el período de colonización española.

Durante las épocas de la conquista y la colonia, la ruta que unía Santiago con Valparaíso fue una de las más utilizadas, recorrido que posteriormente sería conocido como el "Camino de O'Higgins" en honor al gobernador español don Ambrosio O'Higgins, quien durante su período cambió el trazado del mismo disminuyendo la distancia a transitar de 185 a 140 kilómetros entre ambas ciudades.[1]

En lo que respecta a hitos relevantes de la institucionalización de la red vial chilena, cabe destacar que en el año 1820, en tiempos de la independencia de Chile, el Director Supremo don Bernardo

[1] Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas. Historia de la Dirección de Vialidad. Sitio web: http://www.vialidad.cl/acercadeladireccion/Paginas/Historia.aspx [Consultado: 21 de julio de 2016]

correspondían a carreteras concesionadas a cargo de la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.[6]

Es dable señalar que la red de caminos en Chile se estructura fundamentalmente a través de la Ruta 5 -Carretera Panamericana- que recorre gran parte del territorio nacional, y que la incorporación de diversas concesiones en la misma ha permitido establecer requerimientos contractuales con el fin de mantener los niveles de servicio, estándares técnicos o ambos, conforme lo indica el artículo 1° de la Ley de Concesiones.

Respecto del concepto de corredores viales, es necesario mencionar que los gobiernos centrales de Chile y Argentina conformaron en el año 1992 el Grupo Técnico Mixto, instancia bilateral donde se abordan temas relativos a programas oficiales de conectividad vial entre la frontera y las localidades más cercanas y recientemente han abordado asuntos relacionados con la materia cuestión del presente informe.[7]

En ese contexto, posteriormente como resultado de la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos llevada a cabo en Brasilia el año 2000, se creó la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA- con el propósito de impulsar la integración física de la región[8], lo que posteriormente en 2008 progresó en la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-.

Es así como esta última entidad en el año 2009, formó, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, COSIPLAN. Este consejo, conformado por los ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento, es una instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, y en la cual se han definido ejes -o áreas de influencia- en los cuales se deben desarrollar proyectos que articulen el desarrollo de la región[9]. Cabe agregar que la iniciativa IIRSA fue incorporada al COSIPLAN para ejercer sus rol como foro técnico sobre la materia.[10]

2. Red de interconexión de corredores viales en Chile: situación actual y trazados.

En lo que atañe directamente a Chile, es del caso señalar que entre los antecedentes que obran en el Ministerio de Obras

[6] Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas. Historia de la Dirección de Vialidad. Sitio web: http://www.vialidad.cl/acercadeladireccion/Paginas/Historia.aspx [Consultado: 21 de julio de 2016]
[7] Información aportada por la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas en entrevista del 6 de septiembre de 2016.
[8] Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Historia. Sitio web: http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=121 [Consultado: 31 de agosto de 2016]
[9] Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Misión. Sitio web: http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=119&menuItemId=134 [Consultado: 31 de agosto de 2016]
[10] Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Historia. Sitio web: http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=121 [Consultado: 31 de agosto de 2016]

B. Marco general y contexto regional

1. Estadísticas del período 2006-2014 en el país.

1.1. Longitud de la red vial nacional.

En relación con la materia, la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, MOP, pone periódicamente a disposición de los usuarios el documento denominado "Red Vial Nacional, Dimensionamiento y Características", elaborado por el Departamento de Gestión Vial de la Subdirección de Desarrollo de dicha dirección, el cual se publica en agosto con datos recabados hasta el año anterior[13]. Dicho documento entrega información de las características más relevantes de la red vial de tuición del MOP, entre las que se tiene, aquellas identificada en las tablas N^{os}1 y 2. En síntesis, se advierte que un 25% de la mencionada red, se encuentra pavimentada.

Tabla N°1

EVOLUCIÓN DE CAMINOS PAVIMENTADOS V/S CAMINOS NO PAVIMENTADOS PERIODO 2006 - 2014			
AÑO	PAVIMENTADOS (km)	NO PAVIMENTADOS (km)	TOTAL (km)
2006	17.205,02	63.489,64	80.694,66
2007	17.256,57	63.271,77	80.528,34
2008	17.557,71	62.885,53	80.443,24
2009	17.609,01	60.815,87	78.424,88
2010	18.147,42	59.616,32	77.763,74
2011	18.436,74	59.166,43	77.603,17
2012	18.642,20	58.929,08	77.571,28
2013	19.064,88	58.386,39	77.451,27
2014	19.555,65	58.245,36	77.801,01
Nota: La disminución de los km totales de la red vial corresponde a que en la actualidad la Dirección de Vialidad se encuentra en un constante proceso de homologación de caminos, es decir, de enrolamiento y definición exacta de sus longitudes, por lo cual se generan dichas variaciones.			

Fuente: Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (2014). Estadísticas Viales de Dirección de Vialidad. Sitio web: http://www.vialidad.cl/areasdevialidad/gestionvial/Documents/Estadisticas_Viales_2011.pdf [Consultado: 15 de abril de 2016]

Tabla N°2

LONGITUD DE CAMINOS RED VIAL NACIONAL, SEGÚN REGIÓN Y TIPO DE CARPETA, A DICIEMBRE DE 2014									
Región	Red vial pavimentada				Soluciones básicas		Red vial no pavimentada		Total (Km)
	Asfalto	Hormigón	Asf./Horm.	Caminos básicos intermedios	Capa protección	Granular estabilizado	Ripio	Tierra	
I	1.135,20	0,69	0,30	0,00	273,59	263,54	343,56	1.466,08	3.482,96
II	1.881,85	3,45	0,00	0,00	134,79	748,22	344,55	2.511,97	5.624,83
III	1.118,67	5,73	0,00	0,00	323,01	2.367,69	645,36	2.414,80	6.875,26
IV	1.309,71	32,07	8,25	58,21	122,42	788,13	1.847,41	825,88	4.992,08
V	1.167,74	171,24	22,45	7,35	1.270,74	0,00	446,65	278,48	3.364,65
VI	1.218,56	60,47	54,17	14,21	665,11	0,00	756,97	704,03	3.473,52
VII	1.553,38	168,07	74,65	90,21	396,14	292,53	2.791,96	1.609,53	6.976,47
VIII	2.076,87	152,73	35,18	0,00	424,40	82,04	4.980,15	1.500,64	9.252,01
IX	1.466,97	106,70	97,23	0,00	365,74	358,59	7.104,77	2.499,78	11.999,78
X	1.456,45	179,50	49,60	0,00	417,07	0,70	4.907,70	427,58	7.438,60
XI	220,70	150,87	0,00	0,00	19,83	222,07	2.081,77	203,24	2.898,48
XII	7,88	604,48	0,00	0,00	137,57	156,43	2.161,67	278,55	3.346,58

[13] Los datos que se consignan en este informe se encuentran actualizados hasta el año 2014, tal como se muestra en las tablas N^{os}1 y 2.

Tabla N°3

AÑO	SUBTÍTULO	ÍTEM	CLASIFICACIÓN	Presupuesto Inicial (Millones USD)	Presupuesto Ejecutado (Millones USD)
2006	31	02	Proyectos*	737,07	650,43
2007	31	02	Proyectos*	894,07	885,11
2008	31	02	Proyectos*	1.284,77	1.142,54
2009	31	02	Proyectos*	1.102,84	1.171,92
2010	31	02	Proyectos*	1.448,38	1.170,27
2011	31	02	Proyectos*	1.685,35	1.406,03
2012	31	02	Proyectos*	1.385,45	1.408,35
2013	31	02	Proyectos*	1.654,81	1.707,79
2014	31	02	Proyectos*	1.536,29	1.622,62
2015	31	02	Proyectos*	1.576,09	1.609,10
TOTALES				13.305,12	12.774,16

Nota: Los valores en dólares fueron calculados al primer día de cada año.
*Este ítem presupuestario se encuentra conformado por las asignaciones para invertir en consultorías, terrenos, obras civiles, equipamiento, equipos, vehículos y otros gastos, con el fin de llevar a cabo cada uno de los proyectos de inversión.

Fuente: Presupuestos históricos de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile[14]

Cabe señalar, que los montos anteriormente indicados no incluyen la inversión realizada por medio del sistema de concesiones de obras públicas, en cuya virtud los privados ejecutan los trabajos, explotan y mantienen la infraestructura por un período de tiempo determinado, en el cual se estima que se recuperará la inversión inicial.

No obstante lo anterior, analizados los datos disponibilizados públicamente por la Coordinación de Concesiones -ente técnico dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas-, los proyectos de infraestructura vial urbana e interurbana actualmente en operación bajo ese sistema de operaciones, alcanzan una inversión total ejecutada aproximada de US$ 9.400 millones[15].

C. Situación por país.

1. Estructura de la red vial de interconexión del MERCOSUR al 31 de diciembre de 2015.

1.1 Corredores viales de Chile conectados a los países de MERCOSUR.

1.1.1 Identificación de los corredores viales que interconectan el país con los países del MERCOSUR, dimensiones e itinerario.

En relación con los trazados expuestos en el anexo N°1 del presente informe, se puede señalar que en Chile, entre las regiones de Arica y Parinacota, y de Los Lagos, existen 21 pasos fronterizos y 11 puertos de los cuales se conforman un total de 37 alternativas de rutas nacionales -considerando que son aquellas vías alternativas que permiten

[14] Ministerio de Hacienda. Presupuestos Históricos de la Dirección de Presupuestos. Sitio web: http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2129.html [Consultado: 15 de julio de 2016]
[15] Ministerio de Obras Públicas. Proyectos en Operación de infraestructura vial interurbana y urbana de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. Sitio web: http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/proyectos_operacion.aspx. [Consultado: 8 de septiembre de 2016]. Cálculo basado en el valor de la UF al día 1 de enero de 2016 y convertido a dólares según el valor de dicha divisa al 4 de enero del mismo año.

Chungará (límite con Bolivia) y Los Libertadores (límite con Argentina) son los más utilizados para el transporte de carga terrestre, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla N°5

Controles fronterizos con participación en transporte de carga por corredores viales				
Control fronterizo	Entradas		Salidas	
	Carga		Carga	
	Toneladas	Porcentaje	Toneladas	Porcentaje
Visviri	208	0,00%	3.501	0,09%
Chungará	1.079.233	20,96%	1.840.164	47,03%
Colchane	77.315	1,50%	299.724	7,66%
Ollagüe	14.363	0,28%	63.837	1,63%
San Pedro de Atacama	17.538	0,34%	15.414	0,39%
Jama	133.456	2,59%	186.293	4,76%
San Francisco	7	0,00%	212	0,01%
Pircas Negras	0	0,00%	0	0,00%
Agua Negra (Rivadavia)	0	0,00%	0	0,00%
Cristo Redentor (Los Libertadores)	3.391.901	65,86%	1.141.216	29,17%
Pehuenche (El Maule)	0	0,00%	0	0,00%
Icalma	0	0,00%	0	0,00%
Pino Hachado (Liucura)	359.188	6,97%	79.810	2,04%
Mamuil Malal (Puesco)	0	0,00%	0	0,00%
Pichachén	0	0,00%	0	0,00%
Cardenal Samoré (Puyehue)	77.004	1,50%	282.505	7,22%
Hua Hum	0	0,00%	0	0,00%
Carirriñe	2	0,00%	2	0,00%
Totales	5.150.215	100,00%	3.912.678	100,00%

Fuente: Tabla elaborada por la Contraloría General de la República de Chile sobre la base de los datos proporcionados por el Servicio Nacional de Aduanas, del año 2015.

De igual manera, al relacionar la carga transportada en las operaciones aduaneras del año 2015 en los puntos de ingreso a Chile -por los pasos fronterizos- y con los puertos de salida, es posible definir los flujos y corredores viales más importantes durante dicha anualidad, estableciéndose tendencias de uso, en los cuales destacan los casos de ingreso de carga a través de los controles de San Pedro de Atacama y Cardenal Samoré, cuyos destinos principales no corresponden a los puertos más cercanos. Asimismo, se advierte que en el mismo período, tres rutas -Chungará a Arica, Los Libertadores a San Antonio y Los Libertadores a Valparaíso- acumularon el 92,65% de la carga transportada, conforme se expresa en la tabla N°6.

Tabla N°6

Principales flujos entre pasos fronterizos y puertos de Chile, basados en las operaciones en tránsito y en el tonelaje registrado en dichos puntos el año 2015.			
Punto de ingreso	Puerto de salida	Porcentaje de Uso (**)	Participación a nivel nacional respecto de la carga transportada (***)
Chungará	Arica	99,97%	50,53%
Colchane	Iquique	99,94%	2,83%
Jama	Antofagasta	65,78%	0,26%
	Iquique	19,80%	0,08%
Ollagüe	Antofagasta	91,44%	0,14%
San Pedro de Atacama	Iquique	92,03%	0,50%
	San Antonio	53,26%	22,44%

Tipo de control	Entidad que controla	Detalle de las tareas asociadas	Normativa que establece las funciones de la entidad
		Este control y fiscalización considera la validación y registro en sistemas informáticos, en su etapa documental, como también la inspección física de los vehículos, de las medidas de seguridad sobre las cargas transportadas y de las mercancías y equipajes portados por los pasajeros y turistas. El control físico puede ser manual por parte del inspector o con ayuda de tecnologías no invasivas (camión escáner, máquinas de rayos x para equipajes, brigadas caninas).	Ordenanza de Aduanas. DFL N°329, de 1979, del Ministerio de Hacienda, Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.
Fitozoosanitario	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	Inspecciona todos los medios de transporte terrestres, es decir, vehículos particulares (automóviles, motocicletas), vehículos de transporte colectivo (buses, trenes, automóviles) y vehículos con o sin carga atingente al SAG. El procedimiento de inspección incluye: entrega y revisión de la Declaración Jurada Conjunta Aduana – SAG, inspección del medio de transporte (cabina, carrocería y compartimientos). Los infractores están sujetos a sanción si se detectan productos no declarados.	Ley N°18.755, Establece Normas Sobre el Servicio Agrícola y Ganadero.
Resguardo del orden y seguridad en frontera	Carabineros de Chile	De acuerdo con lo indicado en su ley orgánica, Carabineros de Chile tiene como función garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás tareas que le encomiendan la Constitución y la ley, conforme a lo establecido en el artículo 1°, de su ley orgánica constitucional.	Ley N°18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

Fuente: Tabla elaborada por la Contraloría General de la República sobre la base de la información contenida en la normativa aplicable aquí consignada.

Corresponde señalar que Chile y Argentina suscribieron en 1997 el Tratado Sobre Controles Integrados de Frontera, definiendo las condiciones generales de procedimiento para estas materias. Su artículo 1° define el control integrado como "la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimiento administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el control".

En ese contexto, existen dos tipos de controles integrados: el de cabecera única, ubicado solo en un país y en el cual se realizan todas las verificaciones necesarias para cada Estado, y el de cabecera doble, con recintos fronterizos separados, ubicados en cada país, realizándose los controles de entrada y salida solo en uno de dichos puntos -según se defina- conforme a lo dispuesto en el artículo 2° del referido acuerdo, en orden a que "con el objeto de simplificar y acelerar las formalidades referentes a la actividad de control que deben realizar en su frontera común, las partes podrán establecer recintos dentro del marco del presente tratado, ya sea en un solo lado de la línea de frontera, superpuestos al límite internacional, o bien, en ambos lados de la frontera". Los pasos fronterizos sometidos al presente régimen, se encuentran identificados en el anexo N°5.

Por su parte, en lo que respecta a controles en los pasos que limitan con Bolivia, se establecieron condiciones similares a las indicadas en el precitado tratado, por medio del Convenio sobre Controles Integrados de Frontera, suscrito entre ambos países el año 2004.

Tabla N°8

AÑO	SUBTÍTULO	ÍTEM	CLASIFICACIÓN	ASIGNACIÓN	Presupuesto Inicial (En Millones de Dólares)	Presupuesto ejecutado (En Millones de Dólares)
2015	31	02	Proyectos	-	1.576,09	1.609,10
	31	02	Proyectos	004 Obras civiles	-	1.250,31
2016	31	02	Proyectos	-	1.317,55	602,64(*)
	31	02	Proyectos	004 Obras civiles	-	542,91(*)

Nota: Todos los valores en dólares fueron calculados al primer día del año correspondiente.
(*) Valores considerados a junio de 2016, consignados en el Sistema de Contabilidad General de la Nación, administrado por la Contraloría General de la República de Chile.

Fuente: Presupuestos históricos y en ejecución de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile[17]

Por otra parte, en lo concerniente a la infraestructura vial a materializar a través del sistema de concesiones, conforme a los datos disponibles en la "Agenda de Concesiones 2014-2020" de la referida Coordinación, la inversión futura estimada alcanza un total aproximado de US$5.300 millones.[18]

1.4.2 Previsión presupuestaria (anual y plurianual) de los proyectos de corredores viales que conectan con el MERCOSUR, incluidos en Plan Estratégico.

En el anexo N°7 del presente informe se individualiza el estado de avance que exhiben los 52 proyectos en desarrollo -ya sea en etapa de perfil, pre-ejecución o ejecución-, registrados en el sistema de monitoreo del COSIPLAN, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y la Unidad de Pasos Fronterizos.

En dicho anexo, se consignan también los proyectos que serán postulados a financiamiento durante los años venideros, sea para su diseño, ejecución u otra etapa. Los proyectos que están en etapa de ejecución tienen sus presupuestos comprometidos hasta su finalización.

1.4.3 Identificación de los proyectos financiados por Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM, destinados a alguna ruta que forme parte de algún corredor vial de MERCOSUR y otras fuentes de recursos.

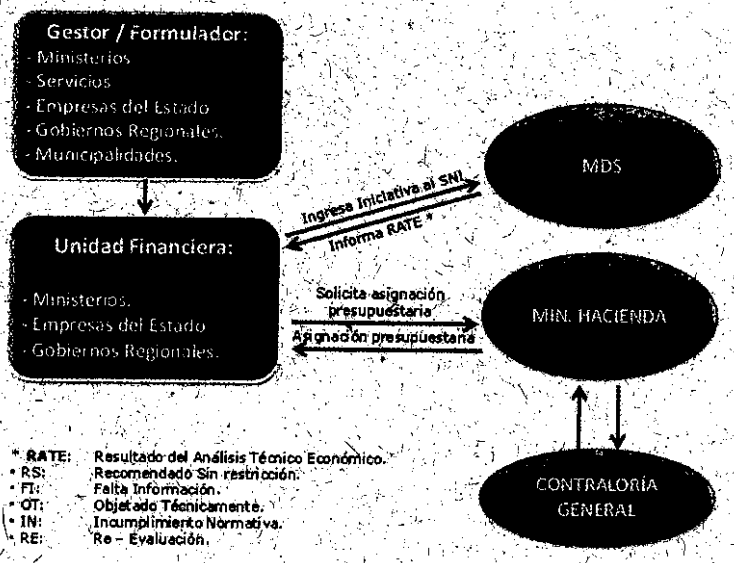
En lo que se refiere al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM, creado a través de la

[17] Ministerio de Hacienda. Presupuestos Históricos de la Dirección de Presupuestos. Sitio web: http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2129.html [Consultado: 8 de septiembre de 2016]
Ministerio de Hacienda. Informe Ejecución Programa de la Dirección de Presupuestos. Sitio web: http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15460.html [Consultado: 8 de septiembre de 2016]
El ítem presupuestario "Proyectos" se encuentra conformado por las asignaciones para invertir en consultorías, terrenos, obras civiles, equipamiento, equipos, vehículos y otros gastos, con el fin de llevar a cabo cada uno de los proyectos de inversión.

[18] Ministerio de Obras Públicas. Agenda de Concesiones 2014-2020 de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. Sitio web: http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2014_2020.aspx [Consultado: 8 de septiembre de 2016] Los montos expresados en UF fueron calculados al día 1 de enero de 2016 y convertido a dólares según el valor de dicha divisa al 4 de enero del mismo año.

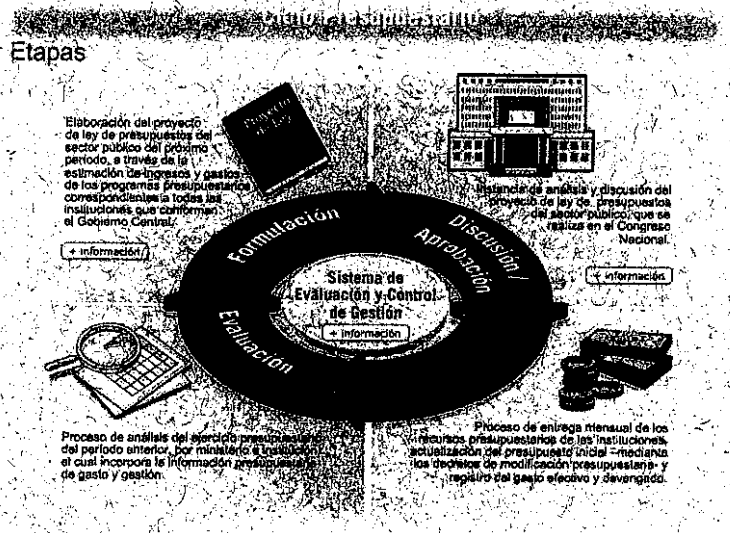
Presupuestos de cada año, la cual debe ser aprobada por el Congreso Nacional. El proceso se describe en forma simplificada en los siguientes flujos:

Figura N°1



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Flujo de operación Subsistema de Evaluación Ex Ante del Sistema Nacional de Inversión. Sitio web: http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/wp-content/uploads/2015/04/flujo.gif [Consultado: 21 de julio de 2016]

Figura N°2



Fuente: Ministerio de Hacienda. Ciclo Presupuestario de Dirección de Presupuesto. Sitio web: http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-3699.html [Consultado: 21 de julio de 2016]

1.5.2 Ministerio de Obras Públicas.

Conforme lo establece artículo 1° del decreto con fuerza de ley N°850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, esa entidad es la "Secretaría de Estado encargada del planeamiento, estudio,

formulación del proyecto de presupuesto del Ministerio de Obras Públicas. Para el año 2016 se emitió el oficio N°3.045, de 18 de diciembre de 2015, que incluye el documento denominado "Instructivo General Proceso de Gestión de Inversiones MOP – Financiamiento Sectorial, ST. 31 – ST- 22.11.001", en el que se establecen los lineamientos y procedimientos a seguir por esa cartera de Estado con el fin de priorizar y definir iniciativas con RS que serán incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas para el año 2017, actividad liderada por la referida dirección.

1.5.2.2. Dirección de Vialidad.

Cada año la Dirección de Vialidad distribuye el presupuesto anual asignado por el Ministerio de Hacienda, entre las inversiones destinadas a obras específicas y a las de conservación de la red vial.

Para efectos de construir caminos, la mencionada dirección suscribe contratos con terceros actuando además como unidad técnica para fiscalizar la ejecución de las obras por medio de un funcionario denominado inspector fiscal, quien debe velar por el cumplimiento de todos los requerimientos establecidos en el acuerdo de voluntades y las exigencias técnicas contenidas, entre otros, en los diversos volúmenes del Manual de Carreteras, documento de carácter normativo, elaborado con el fin de uniformar procedimientos e instrucciones para planificar, diseñar, construir, conservar y operar las carreteras y caminos que componen la red vial del país.

En lo que respecta a la conservación de caminos, esta se inicia con la inspección periódica de la red en base a los parámetros establecidos en el "Instructivo de Inspección Visual de Caminos Pavimentados" -siendo el último vigente a la fecha de este relevamiento, el emitido en febrero de 2015-, elaborado con el fin de evaluar estructuralmente las características y deterioros del pavimento, realizado por un procedimiento de muestreo a lo largo del camino, del que se procesan los datos y se obtiene la información detallada por kilómetro, la cual influirá en la toma de decisiones respecto de las obras de mantenimiento de los caminos de la red vial nacional.

A continuación se detallan las formas de llevar adelante la conservación de caminos:

- Mediante contratos de conservación global: Cada uno de estos contratos considera la ejecución de operaciones de conservación en una red de caminos, cuya longitud alcanza, en general, entre los 400 y 500 kilómetros. Las operaciones, se encuentran previamente definidas en cuanto a tipo y cantidades de obra por ejecutar -sin perjuicio de su posterior modificación, en caso de ser necesario-, y su ejecución se contrata bajo la modalidad a serie de precios unitarios. El plazo de ejecución de este tipo de contrato es de 1 o 2 años.

- Mediante contratos de conservación global mixto: corresponden a una modalidad adicional de contratos de

Recepcionadas las obras por parte de la Dirección de Arquitectura, el recinto pasa a ser administrado y mantenido por la Unidad de Pasos Fronterizos.

1.5.2.4. Coordinación de Concesiones.

La Coordinación de Concesiones -ente técnico dependiente de la Dirección General de Obras Públicas-, es la encargada de proponer al titular del ministerio del ramo la realización de los procedimientos de licitación para contratar la ejecución, reparación, conservación o explotación de obras públicas fiscales a través del sistema de concesiones, sea que dicha explotación esté referida a las obras y servicios, al uso y goce sobre bienes nacionales de uso público o fiscales, a la provisión de equipamiento o a la prestación de servicios asociados. Como consecuencia de lo anterior, compete asimismo a la mencionada unidad, proponer a las autoridades ministeriales las condiciones administrativas y económicas a que deben ceñirse dichos procesos licitatorios y las normas de fiscalización de los contratos de concesión resultantes, todo ello de conformidad con las disposiciones contenidas en el decreto N°900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, modificado por la ley N°20.410, entre otras, y las de su reglamento, aprobado por el decreto N°956, de 1997, de la misma secretaría de Estado. Dichos trabajos, son supervisados tanto en la etapa de construcción como de explotación por un inspector fiscal, el cual puede ser el mismo para ambas etapas.

Es del caso señalar que para la infraestructura vial concesionada, conforme a los parámetros establecidos en las correspondientes bases de licitación, la empresa concesionaria debe mantener y conservar periódicamente, entre otros, los estándares de servicio de las mismas con tal de que una vez terminado el plazo de la concesión, y en orden a que la obra se encontrará en óptimas condiciones para continuar su operación, esta vuelva a ser administrada íntegramente por el Estado chileno, el cual puede mantenerla en forma directa o concesionarla nuevamente.

1.5.3 Contraloría General de la República.

Conforme lo dispone el artículo 99 de la Constitución Política de la República de Chile "En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer", con la finalidad de preservar el Estado de Derecho y resguardar el patrimonio público. Por lo tanto, las decisiones de la Administración en relación a la modificación e identificaciones presupuestarias y a los contratos de obra pública que suscriba con terceros son revisadas y validadas por este Organismo Contralor, exceptuándose aquellas contrataciones que se establecen en la resolución N°1.600, de 2008, de este Ente Contralor, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

generales, examinar cuestiones relacionadas con el diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación de la obra en comento, creándose la citada entidad, a la cual le corresponde revisar los estudios técnicos necesarios para la factibilidad del proyecto, pudiendo realizar con ese objetivo los estudios y análisis adicionales y/o complementarios que estime convenientes en términos técnicos, económicos, financieros, ambientales y legales, además de requerir de los organismos de ambos gobiernos toda la asistencia técnica y toda la información que considere imprescindible para el cumplimiento de sus fines, conforme lo previene el artículo 3° de dicho protocolo.

Asimismo, el día 23 de diciembre de 2014, se suscribió el Segundo Protocolo Complementario entre ambas naciones, en el cual se adopta la decisión de realizar el proyecto "Túnel Internacional Paso de Agua Negra", se dispone el marco regulatorio aplicable, las facultades de la EBITAN, el financiamiento y el área de operación, entre otros aspectos.

2.3 Normas aplicables a los puntos de frontera, compatibilidad. Acuerdos de MERCOSUR de controles integrados.

En conformidad a los marcos normativos presentados por la Unidad de Pasos Fronterizos, dependiente del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, se realizó un levantamiento con los principales acuerdos, tratados, reglamentos y otros documentos que guardan relación con controles integrados en los pasos de frontera, los cuales se singularizan en el anexo N°10 del presente documento.

Es del caso señalar que dada la extensión limítrofe entre Chile y Argentina existe un amplio historial de documentación sobre la materia, que se viene abordando desde el año 1997.

2.4 Normas que regulan la circulación de los vehículos de carga por los caminos públicos.

La ley N°18.290, Ley de Tránsito, cuyo texto refundido quedó contenido en el decreto con fuerza de ley N°1, de 2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, establece el campo normativo al cual están sujetos todas las clases de vehículos que transiten en el territorio chileno. En lo específico, en su título V, "De las condiciones técnicas, de la carga, de las medidas de seguridad y de los distintivos y colores de ciertos vehículos", previene requerimientos a cumplir sobre la materia abordada en el presente informe. Asimismo, el decreto N°75, de 1987, también de la precitada cartera de Estado, se refiere a otras temáticas generales a considerar al respecto, como los dispositivos de sujeción y protecciones, entre otras.

A su turno, las normas en materia de tonelaje por vehículo en Chile, están definidas en el decreto N°158, de 1980, del

3.2 Regulaciones existentes sobre los costos de peaje en cada país.

Al respecto, cabe señalar que en Chile existen rutas concesionadas y caminos fiscales, ambas con peajes regulados caso a caso.

En lo que atañe a las vías concesionadas, existen varios tramos de los trazados de corredores viales (ver anexo N°11) con esta modalidad, en las cuales el costo de los peajes se determina particularmente, de acuerdo a las fórmulas desarrolladas para cada contrato previstas en la respectivas bases de licitación, las que consideran ponderadores por tipo de vehículo y reajustes tarifarios anuales o por inflación acumulada sobre los límites previstos en estas. En tales casos, en la mayoría de las rutas los nuevos valores anuales de las tarifas entran en vigencia el primer día de cada año.

Por otra parte, en lo referido a los caminos fiscales, corresponde informar que, en función de las atribuciones contenidas en los artículos 29, numeral 5, y 75, del decreto con fuerza de ley N°850, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, dicha cartera de Estado puede proponer tarifas de peajes que se encuentran bajo su administración al Presidente de la República. En ese sentido, y en lo que afecta a los trazados de corredores viales definidos, la Dirección de Vialidad cuenta con 2 peajes bajo su tuición -Cristo Redentor, cercano al paso Los Libertadores y Las Raíces, cercano al paso de Pino Hachado- los cuales modificaron sus valores -vigentes a junio de 2016-, través de los decretos N^{os}2.055 y 667, de 2001 y 2006, respectivamente, ambos de ese ministerio.

3.3 Regulaciones existentes en el MERCOSUR.

Consultada la Coordinación de Concesiones respecto de los costos tarifarios en carreteras, es posible afirmar que en territorio chileno no existen regulaciones particulares que dispongan exenciones de algún tipo para vehículos de los países del MERCOSUR, haciéndoles aplicables las normativas chilenas a todos los medios de transporte que recorran las rutas nacionales.

Es del caso tener presente, que a junio de 2016 las únicas excepciones respecto del pago en rutas concesionadas están contenidas en la ley N°20.908, que modificó la Ley de Concesiones de Obras Públicas para eximir del pago de peaje a los vehículos de emergencia durante el ejercicio de sus funciones.

3.4 Costo del transporte por kilómetro.

Atendido lo señalado en el punto anterior, vale precisar que, relativamente al cobro de peajes, el transporte de carga terrestre no se encuentra subsidiado por el Estado, debiendo todos los vehículos pagar en las plazas de peajes la totalidad de la tarifa establecida, sea

Valparaíso acumularon el 92,65% del total de la carga transportada al interior del país.

6. Existen controles integrados con Argentina y Bolivia, los que si bien minimizan la cantidad de puntos de detención e inspección por parte de las entidades competentes de ambos países, no implican una disminución y/o exención de los trámites a realizar. En ese contexto, en Chile se realizan controles migratorios por la Policía de Investigaciones, aduaneros por el Servicio Nacional de Aduanas, y fitozoosanitario por parte del Servicio Agrícola y Ganadero.

7. En relación con las importaciones ingresadas al país por vía terrestre en el periodo 2010-2015, el complejo fronterizo de Los Libertadores -que conecta a Chile con Argentina por la Región de Valparaíso- concentra el mayor volumen de tonelaje, con una participación de un 87,67% respecto al total nacional. Una situación similar ocurre con las exportaciones por vía terrestre, en que el aludido complejo concentra el 59,66% del total, siguiéndole el complejo Chungará -que conecta con Bolivia por la Región de Arica y Parinacota-, con un 11,69%.

8. De los 74 proyectos que Chile tenía contemplados en la base de datos del COSIPLAN al 31 de diciembre de 2015, según los registros de dicho sistema, 22 están concluidos, 26 en ejecución, 25 en etapa de pre-ejecución y 1 en etapa de perfil.

9. La inversión en infraestructura pública, en Chile se encuentra regulada con normativa específica. La concreción de dichas iniciativas involucra a diversas entidades públicas, que participan en las distintas etapas de su desarrollo, desde la formulación hasta la construcción y explotación de la misma. Paralelamente, se suma el correspondiente control de legalidad a través de la toma de razón de esta Contraloría General, lo que permite transparencia en los proyectos a ejecutar y en la asignación presupuestaria para su materialización.

10. En Chile no se registran casos en que, para la materialización de obras de infraestructura, se haya utilizado normativa emanada del MERCOSUR. Tampoco existe experiencia en cuanto a la ejecución de obras comunes con otros Estados. Sin embargo, el proyecto para la construcción del Túnel de Agua Negra ubicado en la Región de Coquimbo, en la frontera con la República Argentina, correspondería a la primera iniciativa de esta naturaleza.

Saluda atentamente a Ud.,

PAULO ACUÑA VERRUGIO
Jefe Comité de Auditoría de Obras Públicas
Subdivisión de Auditoría
División de Infraestructura y Regulación