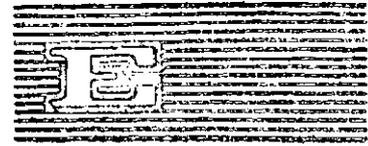


PROPIEDAD DE
NACIONES UNIDAS LA BIBLIOTECA

C.1



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/832

20 de febrero de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

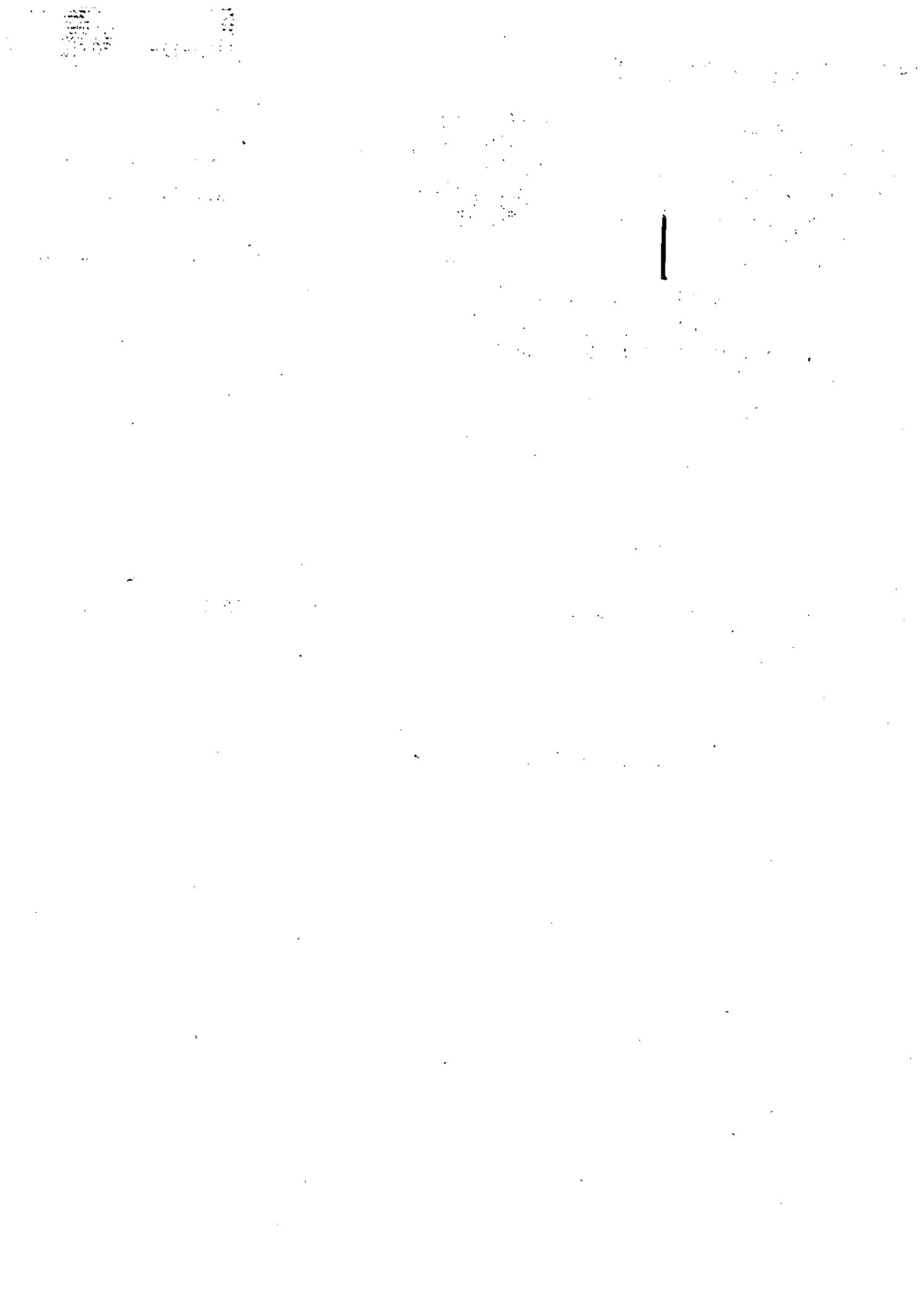
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones

Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Los transportes en la década de 1970



INDICE

	<u>Página</u>
EL DESARROLLO Y LA POLITICA DE LOS TRANSPORTES EN LA DECADA DE 1970	
1. Introducción	1
2. Características de los sistemas de transporte	2
3. Estado actual de los sistemas de transporte latinoamericano: su posición relativa en el sistema de transporte mundial	5
4. Una estrategia para la década de 1970	15
5. Lineamientos básicos de la estrategia del transporte en la década de 1970	36

INDICE DE CUADROS

Cuadros

1 Vehículos automotores en el mundo, 1966	10
2 Flotas mundiales y latinoamericanas de transporte aéreo a fines de 1967	13
3 Volumen total de tráfico regular de pasajeros en rutas con destino a América Latina de procedencia de la región y en el interior de la misma, 1966	14



EL DESARROLLO Y LA POLITICA DE LOS TRANSPORTES EN
LA DECADA DE 1970

1. Introducción

Entre los grandes problemas que plantea la aceleración del desarrollo económico y la integración de América Latina en la próxima década, figuran los relativos a los transportes. Estos problemas son de vasta envergadura, ya que América Latina constituye uno de los mayores territorios geográficos del mundo. Los países miembros de la CEPAL, incluyendo el Caribe insular, ocupan aproximadamente 20.5 millones de km^2 , de los cuales un 65 por ciento corresponde al Brasil (8.5 millones de km^2), Argentina (2.8 millones de km^2) y México (2.0 millones de km^2). Hasta los países considerados medianos o pequeños - salvo la mayoría de las islas del Caribe y de los países de Centroamérica - tienen superficies similares, y en varios casos mayores que los países más grandes de Europa occidental. Otro punto de comparación lo dan los territorios de otras grandes regiones, como los Estados Unidos (9.4 millones de km^2), los Estados Unidos y el Canadá (19.3 millones de km^2), los países del mercado común europeo (1.2 millones de km^2) y la Unión Soviética (22.4 millones de km^2).

La configuración física de América Latina, formada esencialmente por dos triángulos muy desiguales unidos por el istmo de Panamá - de los cuales el macizo sudamericano solamente ocupa 17.3 millones de km^2 - supone enormes recorridos tanto por mar como por tierra, aparte de la gran variedad de condiciones geográficas, topográficas y climáticas que en ella se dan. De 8 a 9 por ciento de la superficie se ha clasificado como montañosa, 25 por ciento como zonas áridas, desérticas o semi-desérticas, y 48 por ciento como zonas forestales y selváticas, (principalmente la cuenca amazónica). Esas condiciones, así como factores históricos, económicos y demográficos, han influido profundamente en la estructura actual de los sistemas de transporte.

El territorio está ocupado por una población de 253.5 millones de habitantes (1966), dispersada en forma muy irregular, pero concentrada en fajas costeras discontinuas, de longitud y amplitud variables, que cuentan con núcleos urbanos o metropolitanos, algunos de ellos entre los más grandes del mundo. Por diversos motivos, Colombia y México, así como la Argentina, constituyen hasta cierto punto excepciones dentro de este cuadro general de la distribución de la población. El crecimiento acelerado de la población, junto con su concentración en algunas zonas y su dispersión extrema y baja densidad en otras, hacen que el Continente a un mismo tiempo tenga problemas de sobrepoblación y de subpoblación.

Podría decirse que América Latina constituye fundamentalmente un archipiélago compuesto de algunos polos de crecimiento con sus regiones periféricas, cuyas zonas de irradiación se debilitan rápidamente hacia el interior y no alcanzan a abarcar todos los territorios nacionales. Con frecuencia los mismos polos han ejercido efectos retardadores sobre el desarrollo de las regiones rezagadas del interior. Con el reducido volumen de comercio exterior entre los países de la región son también débiles los impulsos de desarrollo recíproco entre los diversos polos. Con algunas excepciones ese cuadro general se traduce en una acentuada desarticulación y heterogeneidad.

2. Características de los sistemas de transporte

Si se excluyen por su situación peculiar los transportes aéreos y marítimos, que por su naturaleza tienden a abarcar, aunque en reticulados muy amplios, todo el Continente o su periferia marítima, y que lo enlazan con otras partes del mundo, no puede hablarse de un sistema de transporte latinoamericano, sino más bien de sistemas de transporte dispersos en forma muy desigual, a través del vasto territorio latinoamericano. Además, la baja densidad de las vías de transporte terrestre en casi todos los países hace difícil calificarlas como sistemas nacionales, en el sentido integral de este concepto. En particular, en el interior del Continente, las vías troncales existentes, en curso de construcción o proyectadas encierran vastos espacios intermedios prácticamente vacíos, o con poblaciones económicamente en buena parte aisladas.

En América del Sur se distinguen a) zonas con redes de transporte relativamente densas;^{1/} b) zonas con redes de mediana o regular densidad, y c) zonas con una infima densidad de vías de transporte terrestre.

En la primera de estas tres categorías, podrían clasificarse:

i) una faja costera estrecha del nordeste del Brasil; ii) una faja costera más ancha que se extiende aproximadamente desde la zona del triángulo Río de Janeiro-Belo Horizonte-São Paulo, hasta Bahía Blanca y Córdoba, ampliándose considerablemente su penetración hasta las cercanías de las zonas andinas en la Argentina; iii) la región central de Chile; y iv) una faja costera estrecha de Venezuela.

La segunda categoría incluiría zonas o regiones tan diversas como:

i) Colombia y Venezuela, salvo las regiones norte y oeste de Colombia, los Llanos de Colombia, la faja costera ya referida en Venezuela y los Llanos del Orinoco y la Guayana venezolana; ii) una faja costera estrecha en el norte del Brasil; iii) una faja costera más amplia, prolongando la referida anteriormente en la primera categoría, que se extiende desde el nordeste hasta la parte central y sudeste del Brasil, donde su penetración hacia el interior se prolonga en las partes oeste y sudoeste, hasta las fronteras con Paraguay y Bolivia; iv) parte de la Patagonia y de las zonas andinas de Argentina; v) la parte sur de Chile hasta Puerto Montt; vi) la estrecha faja costera del Perú; vii) la región de Guayaquil, en el Ecuador; viii) parte del Altiplano de Bolivia; ix) la pequeña región de Asunción y finalmente x) una zona formada principalmente por vías fluviales, cuyo centro de gravitación se localiza en Manaos (Brasil), y una faja amazónica estrecha hasta la desembocadura del mismo río.

Entre las regiones de infima densidad de las redes de transporte se destacan: i) gran parte del interior del Brasil, principalmente en la Cuenca del Amazonas y en otras regiones, incluso zonas andinas, que se extienden más allá de las fajas o regiones referidas anteriormente, y ii) diversas zonas y regiones, como el norte y oeste y los Llanos de Colombia, los Llanos del Orinoco en Venezuela, las Guyanas, la parte sur

^{1/} Esa densidad debe entenderse en un sentido puramente relativo y no implica que sea siempre adecuada para el desarrollo económico.

de Patagonia, el extremo sur de Chile, gran parte del norte, este y sur de Bolivia, la mayor parte del Paraguay, y las zonas oriente y amazónicas del Perú y de Ecuador.

Existe naturalmente una estrecha correlación entre la densidad y distribución de las vías de transporte, y la densidad y distribución de la población y de las actividades económicas en los países y regiones referidas.

Salvo en las islas del Caribe, son escasos y distantes unos de otros los principales núcleos de población, con una densidad superior a 30 o 40 habitantes por km². Se sitúan casi exclusivamente en algunas fajas costeras, con cierta penetración hacia el interior en el Brasil, en el Uruguay, y en particular en la Argentina; en parte de la zona central de Chile, y en algunas zonas andinas de Perú hasta Venezuela. Las fajas en la zona Atlántica son las que presentan mayor continuidad.

En cuanto a México y Centroamérica, existen redes de transporte terrestre relativamente densas en la parte central y nordeste de México, y de densidad mediana o ínfima en otras partes del territorio mexicano, principalmente en el sur del país y algunas partes del norte. En Centroamérica existen redes de mediana densidad, concentradas principalmente en la faja costera del Pacífico, mientras que la zona Atlántica, con pocas excepciones, dispone de redes de ínfima densidad.

Desde el punto demográfico, puede decirse: i) que existen, principalmente en el interior del Continente sudamericano y parte de la Patagonia, regiones que representan un 40 por ciento del área del Continente, con una ínfima densidad de población (un 5 por ciento del total) y de vías de comunicación; ii) que probablemente un 70 a 75 por ciento de la población ocupa principalmente grandes centros urbanos y sus zonas de influencia, y fajas costeras de un ancho variable, con redes de transporte relativamente densas, o de mediana densidad prolongando las primeras, y iii) que entre la guirnalda irregular de centros urbanos y de fajas costeras y el interior propiamente dicho, se extiende una faja también irregular de áreas y núcleos dispersos, con redes de muy mediana densidad y con una población que representa probablemente un 20 a 25 por ciento de la población total.

Los grandes ejes de comunicación terrestre se han desarrollado en estrecha correlación con la estructura geográfico-económica y demográfica. Se deslizan en forma vertical y paralela a lo largo de las fajas costeras, o se extienden en buena parte en forma de abanicos desde los centros periféricos, con una densidad rápidamente decreciente hacia el interior. Existen muy pocos grandes ejes transversales, horizontales o verticales de comunicación en el Continente sudamericano, salvo en el cono sur, aunque como se verá más adelante, varios ejes de este tipo se encuentran en curso de formación o proyectados.

Las vías de transporte terrestre internacional se caracterizan también por una muy baja densidad ya que, salvo en la ancha faja sudatlántica, en la parte central de Chile y la zona paralela andina en la Argentina, la mayoría de las regiones fronterizas se encuentran en zonas andinas o amazónicas de baja densidad de población, y con una ínfima densidad de vías de transporte, tanto nacionales como internacionales.

3. Estado actual de los sistemas de transporte latinoamericano: su posición relativa en el sistema de transporte mundial

Como se ha dicho con frecuencia en estudios anteriores de la CEPAL,^{2/} los sistemas de transporte de la región se han desarrollado en estrecha correlación con el largo período de desarrollo hacia afuera. La estructura y orientación de las redes obedecieron principalmente a las necesidades de la exportación de materias primas y productos agrícolas básicos a los centros industriales del hemisferio norte, es decir, del enlace de los puertos de exportación con los centros o zonas de producción agrícola y minera. Las mismas redes enlazaron los polos de tipo comercial y marítimo-portuario, que se localizaron generalmente en las capitales cuya fundación remonta a menudo al período colonial, con algunos centros de consumo interior.

^{2/} Véase El transporte en América Latina, (E/CN.12/703/Rev.1) mayo de 1965.

Ello ha sido en particular el caso de los ferrocarriles, cuyo trazado, con algunas excepciones, no obedecía a un designio a largo plazo de desarrollo armónico de cada país de la región, menos aún de su enlace unos con otros.

El notable desarrollo vial y el auge de los transportes automotores en el último cuarto de siglo, han venido modificando en medida variable según los países, este esquema de las redes de transporte. Las redes viales vinieron a superponerse en gran parte a las redes ferroviarias existentes, ya que su construcción también obedecía principalmente a criterios ligados a la demanda efectiva y previsible de transporte, en un plazo relativamente cercano, y al enlace de los centros de población y de actividad económica existentes.

No se pretende subestimar el papel histórico de los ferrocarriles en el desarrollo de varios países de la región, en particular donde sus líneas alcanzaron una densidad bastante importante, como en la Argentina y en regiones importantes del Brasil y de México, así como en menor medida en algunos otros países. Sólo conviene subrayar que actuaron a la vez como causa y efecto y factor de cristalización de una determinada configuración espacial del desarrollo económico.

El "desarrollo hacia adentro" en las dos últimas décadas, no ha modificado fundamentalmente, salvo algunas excepciones, el cuadro espacial de las economías latinoamericanas, aunque, como consecuencia principalmente de la política de sustitución de importaciones, se ha transformado considerablemente la estructura interna de los polos existentes, así como la de las regiones polarizadas en las fajas costeras. Por otra parte, los mismos polos se encuentran en la posición de polos secundarios o "periféricos", subordinados económicamente a los grandes polos o centros mundiales.

A pesar de sus deficiencias, la existencia de redes ferroviarias relativamente importantes en algunos países o regiones sin duda ha favorecido este nuevo tipo de desarrollo. Pero probablemente más importante ha sido la contribución de las carreteras y de los transportes automotores, cuyas características se adaptaron cabalmente a buena parte de las industrias que se han desarrollado o creado en los polos de crecimiento existentes.

La densidad limitada de las vías ferroviarias, y su complementación anterior por el transporte a tracción animal, habían restringido sus zonas de influencia, subsistiendo amplios vacíos entre las líneas ferroviarias, que han venido llenándose con las carreteras y el transporte automotor, lo que condujo a una indudable intensificación de las actividades agrícolas y también industriales en las regiones y fajas referidas.

En otras regiones, donde no existían redes ferroviarias, o donde eran de muy baja densidad, las carreteras y el transporte automotor no han contribuido sino en escasa medida a la creación de nuevos polos, ni aún secundarios. Este aspecto ha sido hasta la fecha objeto de pocos estudios, y requiera mayor atención, máxime si se tienen en cuenta los importantes proyectos viales actualmente previstos sobre todo para la integración regional.

Los sistemas de transporte de los países latinoamericanos se comparan desfavorablemente con los del resto del mundo. Algunos datos estadísticos bastan para ilustrar la débil posición de la región en el sistema de transporte mundial.

a) Ferrocarriles

En años muy recientes (1966-1967), la longitud total de las redes latinoamericanas era de aproximadamente 129 000 km y en las dos últimas décadas esa longitud tendía a disminuir por la eliminación de líneas antieconómicas, aunque también se tendieron líneas nuevas, sobre todo en el Brasil y en Colombia. De la longitud total, alrededor de 106 000 corresponden a cuatro países: Argentina (41 300), Brasil (32 200), México (24 000) y Chile (8 800).

Las redes latinoamericanas representan alrededor del 10.5 por ciento de la longitud total de ferrocarriles en el mundo, porcentaje relativamente favorable, si se lo compara con la proporción correspondiente de la población (10.8 por ciento), y que indica la importancia que han tenido y continúan teniendo para el desarrollo de la región. Sin embargo, ese porcentaje se reduce a 7 por ciento, si se tiene en cuenta la longitud mundial de vías, ya que las redes latinoamericanas son en gran mayoría de vía sencilla.

El cuadro cambia por completo, si se considera la situación desde el punto de vista del transporte efectuado.

En 1967 el tráfico ferroviario de América Latina, en términos de toneladas kilómetros de carga, llegaba a unos 57 000 millones (1.35 por ciento del tráfico ferroviario mundial). Ello confirma la baja densidad del tráfico en la mayoría de las redes latinoamericanas. Además, el tráfico de América Latina representaba sólo el 72 por ciento del tráfico en Africa, y aproximadamente la mitad del tráfico de la India. Cualquiera que sean las reservas que merezcan datos globales de esta naturaleza, destaca crudamente el hecho de que el transporte ferroviario no parece ocupar en la economía de los países latinoamericanos el lugar que debiera corresponderle. El tráfico total en América del Sur creció en un 40 por ciento de 1949 a 1967, aunque el tráfico mundial, que refleja principalmente el enorme crecimiento del tráfico ferroviario en la Unión Soviética, aumentó durante el mismo período en 142 por ciento. Sin embargo, el crecimiento del tráfico en los países latinoamericanos ha sido muy desigual, y la tasa relativamente reducida del crecimiento del tráfico total se explica en parte por la reducción del volumen del tráfico en la Argentina, que cuenta con la red más importante del Continente.

También son escasas las conexiones ferroviarias internacionales y de importancia aún muy reducida el volumen de tráfico internacional.

Entre los problemas más importantes de los ferrocarriles se destacan, en vísperas de la década de los setenta, su muy precaria situación financiera, el lento e irregular proceso de rehabilitación y modernización de los equipos e instalaciones y un atraso persistente en los métodos y prácticas operativos.

b) Carreteras

Las carreteras pavimentadas de América Latina representaban en años muy recientes (1966-1967) sólo alrededor del 2.4 por ciento del total mundial (excluyendo la Unión Soviética y la China continental), llegando este porcentaje a un 7 por ciento, si se tienen en cuenta además las carreteras de grava y estabilizadas, y las de tierra (afirmadas y sin afirmar).

En 1966-1967, la longitud total de carreteras pavimentadas de América Latina llegaba a unos 127 000 km. Entre las redes pavimentadas se destacan las de México (38 000 km), Argentina (22 000 km), Venezuela (16 500 km) y Brasil (16 000 km), seguidos a gran distancia por Chile, Colombia con 6 700 cada uno y el Perú con 4 300 km.^{3/}

La densidad de las redes viales es baja en todos los países, pero los promedios globales son engañosos, ya que en todos ellos se presenta en medida variable la distribución muy desigual de las redes en áreas con redes relativamente densas y otras con densidades medianas e ínfimas. A pesar del progreso del sistema panamericano de carreteras y de algunas otras comunicaciones viales internacionales, son aún muy escasas las conexiones viales entre la mayoría de los países, en particular las conexiones pavimentadas.

Dos defectos fundamentales caracterizan a la mayor parte de las redes viales latinoamericanas: la falta de redes suficientes de caminos secundarios y las deficiencias en el mantenimiento de las redes, que han llevado con frecuencia al deterioro prematuro de las carreteras. Este último fenómeno es imputable también muchas veces a la falta de reglamentación adecuada sobre la circulación de vehículos de carga de peso y capacidad excesiva.

c) Transporte y tráfico automotor

Estimaciones para varios países de la región indican que el tráfico del automotor supera actualmente en mucho al ferroviario, fenómeno similar al que se da, aunque de menor intensidad, en países desarrollados que cuentan con redes ferroviarias importantes, con la excepción de la Unión Soviética y otros países con análoga estructura económica y social.

En 1966 el parque total de vehículos automotores de toda categoría llegaba a alrededor de 7 343 000 entre los cuales 4 593 000 eran automóviles y 2 750 000 autobuses y camiones; este último dato correspondía en su gran mayoría a camiones. El crecimiento del parque ha sido enorme desde 1950, cuando llegaba sólo a 1 841 000, entre los cuales 1 018 000 eran automóviles, 88 000 autobuses y 735 000 camiones. La capacidad total del equipo de carga ha crecido todavía más si se tiene en cuenta el incremento de la capacidad media de los vehículos. (Véase el cuadro 1.)

^{3/} Para mayores detalles sobre los sistemas viales latinoamericanos, véase El transporte en América Latina, op. cit. Asimismo en ese documento se discuten detalladamente todos los demás aspectos del transporte.

Cuadro 1

VEHICULOS AUTOMOTORES EN EL MUNDO, 1966

	<u>Por ciento sobre total mundial</u>			<u>Vehículos por 1 000 habitantes</u>		
	Automó- viles	Camiones y buses	Total	Automó- viles	Camiones y buses	Total
América Latina <u>a/</u>	3.1	6.6	3.9	19.2	11.4	30.6
Africa	1.6	2.5	1.8	8.0	3.6	11.6
Asia <u>b/</u>	3.4	16.2	6.2	5.1	6.8	11.9

a/ Excluye Cuba y algunas posesiones extranjeras en el Caribe.

b/ Excluye China continental, Corea del Norte y Vietnam del Norte.

El número de buses y camiones por mil habitantes en América Latina era casi igual al de los países de Europa oriental, pero apenas representaba la mitad del que tienen los demás países europeos en conjunto. Asimismo, hay diferencias notables en la importancia relativa del parque automotor por 1 000 habitantes entre los distintos países latinoamericanos.

El considerable crecimiento del transporte automotor y las nuevas necesidades previstas para el próximo decenio, plantean un importante problema de política de transporte: saber si tal crecimiento responde a las necesidades reales sobre todo de un mayor desarrollo industrial, y si no convendría en el próximo decenio poner mayor énfasis en el transporte ferroviario, sin por ello descuidar o subestimar la importancia de los transportes automotores.

d) Marinas mercantes

Según datos tomados de un informe reciente de la UNCTAD,^{4/} el tonelaje (buques de 100 toneladas de registro bruto y más) de las marinas mercantes latinoamericanas llegaba a mediados de 1967 a sólo 2.5 por ciento

^{4/} UNCTAD, "Examen de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo del transporte marítimo" (TD/31), 27 de diciembre de 1967, p. 8.

del total mundial; porcentaje que ha venido disminuyendo desde 1955, cuando llegó a 3.4 por ciento, ello a pesar del incremento absoluto del tonelaje latinoamericano en un 36 por ciento durante el mismo período.

América Latina ha venido perdiendo terreno en este campo, aún dentro del conjunto de los países en desarrollo, cuyas flotas aumentaron durante el mismo período en un 150 por ciento, incrementando su porcentaje, en cualquier caso aún modesto, de 5.0 a 6.8 por ciento del tonelaje mundial. El incremento fue muy marcado en algunos países asiáticos, cuyo tonelaje pasó de 1.4 a 3.9 por ciento del tonelaje mundial. La proporción del tonelaje latinoamericano es especialmente baja para los buques de transporte a granel.

El grueso del tonelaje latinoamericano continúa concentrándose en dos países: el Brasil y la Argentina, con 29.3 y 28.5 por ciento respectivamente del total a principios de 1968, seguidos a gran distancia por Venezuela, Chile, México, Cuba, Perú y Colombia. Por otra parte, el tonelaje latinoamericano se caracteriza por una edad media elevada (14.7 años a principios de 1968), resultado principalmente de la alta edad media de las marinas mercantes del Brasil (14 años) y de Argentina (19 años). Sin embargo, se proyecta un importante esfuerzo de modernización y expansión de las marinas mercantes, sobre todo en la del Brasil, que ya tenía al principio de 1968, en curso de construcción o contratadas, 68 unidades con un tonelaje de 590 000 toneladas de registro bruto y que ha establecido además una importante industria de construcción naval. Similar esfuerzo aunque menos importante están haciendo México y el Perú. Sin embargo, no es de prever que ello venga a modificar la proporción del tonelaje latinoamericano en el tonelaje mundial.

En 1965, último año del que se dispone de datos completos, las mercancías descargadas en puertos latinoamericanos representaban 21.5 por ciento del comercio marítimo mundial (27.0 por ciento en 1959), siendo las proporciones para combustibles líquidos y cargas sólidas de 27.1 y 15.3, respectivamente. La participación de América Latina era mucho menor en el caso de las mercancías descargadas: 7.7 por ciento del total (10.4 por ciento en 1959), con 10.9 por ciento y 4.3 por ciento

/respectivamente para

respectivamente para combustibles líquidos y carga sólida. La reducción en las proporciones de mercancías cargadas y descargadas correspondía principalmente a combustibles líquidos.

El total de los fletes y costos de transporte marítimo que gravitan sobre el comercio exterior de la región puede estimarse en unos 1 800 millones de dólares, mientras que los ingresos de las compañías marítimas latinoamericanas por concepto de fletes en el comercio exterior son de aproximadamente 220 millones de dólares. La participación de las flotas regionales en el transporte del comercio exterior es particularmente baja en el caso de los buques aljibes (combustibles líquidos) y diversos graneleros. El déficit global en el balance de pagos de la región por concepto de transporte (ingresos y egresos por fletes y otros rubros de transporte, como pasajes, gastos portuarios, etc.) ha oscilado en los últimos años alrededor de 600 millones de dólares.

e) El transporte fluvial

América Latina dispone de redes fluviales que se cuentan entre las más extensas y mejores del mundo, aunque también se destacan por su heterogeneidad e irregular distribución en el territorio, y la mala adaptación del curso de varios ríos a las tendencias espaciales del desarrollo económico y demográfico que han prevalecido hasta la fecha.

En la actualidad la importancia económica de los sistemas navegables es muy desigual, destacándose el sistema del Plata y de los ríos Paraná-Paraguay, seguidos por el sistema fluvial del Amazonas y por el río Magdalena, siendo este último únicamente de importancia nacional para Colombia. En los demás ríos navegables el tráfico es aún de poca importancia.

El fomento de la navegación fluvial puede constituir en el próximo decenio uno de los instrumentos más importantes para el desarrollo de diversas regiones actualmente muy subdesarrolladas en el interior del Continente. Aparte este aspecto de particular interés para determinadas regiones, los sistemas fluviales pueden representar un papel de gran importancia en el caso de varios países y grupos de países, tanto para la integración nacional como para la integración regional, la aceleración

/del crecimiento

del crecimiento de algunos polos de desarrollo actualmente incipientes y la formación de grandes ejes verticales y horizontales de comunicación y desarrollo.

f) La aviación civil

En los cuadros 2 y 3 se presentan algunos datos básicos, tomados de estudios de la secretaría de la Organización de la Aviación Civil Internacional sobre la importancia relativa de las flotas y del transporte aéreo de la región.

Cuadro 2

FLOTAS MUNDIALES Y LATINOAMERICANAS DE
TRANSPORTE AEREO A FINES DE 1967

(Servicios internos e internacionales)

Tipo de aeronave a/	Cantidad	
	Total Estados miembros de la OACI	Compañías latinoamericanas
De reacción	2 206	75
Turbohélice	1 335	106
De motores de émbolo	2 688	743 b/
<u>Total</u>	<u>6 229</u>	<u>924</u>

a/ Aeronaves de un peso máximo autorizado superior a 9 074 kilos (20 mil libras).

b/ 475 de estos aparatos, es decir más de la mitad de la flota total son de tipo DC-3 y C-46, actualmente obsoletos. La proporción de dichos aparatos en la flota mundial es de sólo 20 por ciento.

En la misma fecha, las compañías latinoamericanas tenían contratadas 40 aeronaves nuevas, de las cuales 17 reactores y 23 turbohélice. Las aeronaves de reacción y turbohélice representaban la mayor parte de la capacidad disponible (en asiento-kilómetros) de las compañías latinoamericanas en los servicios internacionales.

Cuadro 3

VOLUMEN TOTAL DE TRAFICO REGULAR DE PASAJEROS EN RUTAS CON
DESTINO A AMERICA LATINA DE PROCEDENCIA DE LA REGION
Y EN EL INTERIOR DE LA MISMA, 1966

(Estimaciones aproximadas)

	Pasajeros-km (millones)	Distribución del tráfico internacional %
<u>Servicios interiores</u>	5 570	-
<u>Servicios internacionales</u>		
<u>Empresas latinoamericanas</u>	5 640	38.2 a/
<u>Otras empresas</u>		
- Europeas	3 410	23.1
- Canadá y Estados Unidos	5 800	38.7
<u>Total todos servicios</u>	<u>20 320 a/</u>	<u>100.0</u>

a/ En 1956 el tráfico total era de 8 100 millones y 35.6 por ciento del tráfico internacional correspondía a compañías latinoamericanas. El incremento del tráfico de los servicios interiores ha sido bastante lento, ya que llegaba en 1956 a 3 730 millones de pasajeros-km.

En 1966 el tráfico total de la región, en servicios regulares de pasajeros, de compañías latinoamericanas y otras, llegaba a un 5 por ciento del total mundial (excluidos la Unión Soviética, la China continental y algunos otros Estados que no son miembros de la OACI).

g) Los transportes urbanos y suburbanos

Mención aparte merecen los transportes urbanos y suburbanos. Varios países latinoamericanos cuentan con aglomeraciones urbanas que figuran entre las mayores del mundo, y en todas ellas el problema del transporte y tráfico urbano reviste características de extrema gravedad en cuanto a sus condiciones de operación, eficiencia y calidad. Las considerables repercusiones económicas y sociales de esta situación preocupan hondamente a los gobiernos y otras autoridades públicas, así como a la opinión

/pública en

pública en general. En algunos países y ciudades importantes el problema ha sido objeto de estudios, que han llevado a la elaboración de planes y otras medidas tendientes a racionalizar, mejorar y agilizar los transportes y el tráfico público y privado. En algunos casos se proyecta o ya se encuentra en curso de ejecución la construcción de líneas o redes de ferrocarriles subterráneos.

No sería posible entrar aquí en un análisis cabal del problema. Únicamente quiere destacarse su gran importancia económica, entre otros motivos por los elevados costos sociales y pérdidas indirectas, y las graves repercusiones sobre la productividad en general que resultan de las condiciones deficientes del tráfico en los principales centros urbanos de la región. Los transportes urbanos constituyen un aspecto clave del problema de la planificación económica y social de los grandes centros metropolitanos y de su reestructuración, y es desde este punto de vista que los estudios efectuados o en curso no han siempre encarado el problema en forma integral. El problema se relaciona además estrechamente con el de la excesiva concentración demográfica y económica en los centros referidos. Algunos ejemplos bastan para subrayar la magnitud del problema. Puede preverse, con un cálculo prudente, que en 1980 las aglomeraciones de Buenos Aires, México, Río de Janeiro y Sao Paulo tendrán entre 9 y 11 millones de habitantes cada una, mientras que las de Santiago, Lima, Caracas y Bogotá llegarán a cifras del orden de 4 a 5 millones, a menos que se inviertan radicalmente las tendencias actuales de su desordenado crecimiento.

4. Una estrategia para la década de 1970

De las consideraciones anteriores se desprenden nítidamente tres grupos de problemas y objetivos de la política y del desarrollo de los transportes en América Latina para la próxima década: i) los transportes nacionales; ii) los transportes regionales, y iii) los transportes mundiales. Existe evidentemente una interdependencia más o menos estrecha entre dichos grupos, según el caso o problema concreto que se plantee. Los problemas de transporte nacional y regional abarcan todos los medios y su coordinación, mientras que los relativos a los transportes mundiales se refieren a los marítimos y aéreos.

Si no se han mencionado aquí los problemas relativos a las comunicaciones propiamente dichas, es decir las telecomunicaciones y los servicios de correos, cuya función económica es similar a la de los transportes, no quiere subestimarse con ello la gran importancia que ellas revisten para el desarrollo económico y social. Baste subrayar que la mejora y la modernización de las telecomunicaciones ^{5/} y de los servicios de correos son en cualquier caso otro problema que debe resolverse a fin de superar las deficiencias que existen en la región, cuyas repercusiones desfavorables sobre la productividad general son de entidad.

Como se trasluce de las consideraciones anteriores sobre el desarrollo y el estado actual de los transportes, la mayor parte de los países de la región han entrado, aunque en un grado y con una intensidad muy diversa, en el proceso de formación gradual de una infraestructura de transporte distinta de los sistemas tradicionales adecuados principalmente a la actividad exportadora.

Este esfuerzo de transformación, modernización y expansión de las infraestructuras y sistemas de transporte en la próxima década deberá intensificarse considerablemente, con miras en particular a lograr los objetivos siguientes:

i) la integración económica nacional de los distintos países, aunque no sea completa, ya que varios, con extensas superficies que sólo cuentan actualmente con redes de ínfima densidad, la construcción en el próximo decenio de una infraestructura nacional realmente adecuada superaría hasta las posibilidades técnicas, aun disponiendo para los fines de los recursos financieros necesarios;

ii) la creación gradual de una infraestructura y sistema regional de transporte terrestre, base indispensable de la integración regional y del mercado común, como lo destacó la Declaración de los Presidentes

^{5/} De importancia sería la realización en próximo decenio del proyecto de Red Interamericana de Telecomunicaciones. El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido designado por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo como agencia ejecutiva de un estudio de factibilidad de dicha Red.

de América.^{6/} Ello tendrá que ir a la par con la adopción de medidas que faciliten la óptima utilización de la red regional; y

iii) la modernización y expansión a base de criterios económicos nacionales, de los transportes marítimos y aéreos de América Latina, con el fin de asegurar una mayor participación de los países de la región en el transporte de su comercio exterior, de promover nuevas exportaciones, y de asegurar también una mayor participación de los países latinoamericanos en el transporte de pasajeros internacionales desde y hacia la región.

a) Los sistemas nacionales de transporte

El esfuerzo de expansión y readaptación del transporte se ha concentrado en las últimas décadas en los sistemas nacionales. Esa prioridad se justifica por el hecho de que, salvo en algunos muy pequeños, los países latinoamericanos no poseen redes que abarquen todo el territorio nacional y que sean capaces de movilizar todos sus recursos.

La expansión y diversificación de las redes nacionales deberá efectuarse en estrecha correlación con una previsión lo que sería la estructura óptima de los diversos espacios económicos nacionales y de los polos de desarrollo y actividades económicas. En otros términos, el desarrollo de las redes de transporte plantea el problema de la selección de los polos y regiones polarizadas, así como de los ejes de comunicación. El transporte constituye uno de los factores determinantes de la diferenciación y polarización del desarrollo económico. En esta materia, sería falaz tener en cuenta sólo criterios económicos, ya que los desequilibrios o diferenciaciones excesivas en el desarrollo económico conducen a tensiones políticas y sociales, que atentan contra cohesión social nacional.

Los países latinoamericanos han desplegado un esfuerzo considerable en los últimos veinte años, dedicando una parte sustancial de sus inversiones a la infraestructura y modernización de los transportes nacionales. Varios de ellos, sea por cuenta propia o en colaboración con organismos regionales e internacionales, entre ellos la misma CEPAL, ILFES, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial,

^{6/} Véase OEA, Documentos oficiales OEA/Ser.K/XIV/1.1, 14 de abril de 1967.

han elaborado, como parte integrante de programas generales de desarrollo o como programas sectoriales o de inversiones públicas, programas de modernización y expansión de sus sistemas de transporte. Sin embargo, estos planes han corrido muy distinta suerte; en muchos casos no se han cumplido, o se han cumplido sólo parcialmente, o han quedado paralizados, por motivos muy diversos de orden económico y financiero o a veces políticos. Se han observado también acentuadas discrepancias no siempre explicables por las condiciones nacionales, en los criterios de política de transporte aplicados.

Varios países continúan enfrentándose en particular con el grave problema de rehabilitación y modernización de los sistemas ferroviarios y de la reducción o eliminación de los considerables déficit financieros que los aquejan.

Asimismo, en el campo vial, donde el progreso ha sido tan notable, se ha manifestado en muchos países, a partir de 1960, una reducción en la tasa de crecimiento de las redes viales, debido principalmente a dificultades económicas y financieras. Es difícil, por falta de datos adecuados, afirmar si dicha tendencia se ha invertido en los años 1967/68. En todo caso, las estadísticas disponibles para los primeros cinco o seis años del decenio de 1960 muestran que los países con mayor estabilidad económica y con un proceso inflacionario menos intenso, siguieron extendiendo considerablemente sus sistemas viales.

En el próximo decenio será necesario intensificar nuevamente la extensión de las redes viales, revisando los planes o preparando nuevos, habida cuenta de la estrecha relación entre el desarrollo de la infraestructura vial y el desarrollo económico general en términos espaciales. El problema de la expansión geográfica de los sistemas se planteará principalmente para las redes viales, ya que sólo en casos aislados debe preverse la construcción de nuevas líneas férreas. Además de su expansión geográfica, el desarrollo de las redes viales deberá orientarse hacia: i) el incremento de la proporción pavimentada; ii) la mejora y ampliación de las redes secundarias; y iii) la mejora de las condiciones de mantenimiento de las carreteras.

/Sin embargo,

Sin embargo, por los motivos señalados conviene destacar la necesidad de elaborar una política nacional de transporte que abarque todo el sector. Aunque, junto con la preparación y ejecución - generalmente parcial y no sistemática - de programas o planes de transporte, se han ido clarificando principios y lineamientos de política de desarrollo y de regulación coordinada de los transportes, falta todavía mucho para que esas políticas se traduzcan de manera eficaz y continua en la realidad.

En un examen de los objetivos prioritarios en el campo de los transportes en la década de 1970, conviene señalar un aspecto que ilustra la carencia de una política adecuada de transporte, y cuya solución corre el riesgo de hacerse más difícil con el andar del tiempo. Se trata del contraste evidente entre las grandes inversiones, por cierto necesarias, en la infraestructura vial, junto con el crecimiento de los parques automotores de pasajeros y de carga y del tráfico automotor, con la situación a veces deplorable en que se encuentran, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de las empresas, los transportes ferroviarios.

El problema de la competencia y de la coordinación entre ambos medios no es privativo de los países latinoamericanos. Se plantea también, aunque en condiciones y niveles distintos, en los propios países desarrollados. Sin embargo, se agudiza en la región por el proceso muy lento e irregular de rehabilitación y modernización de los ferrocarriles y la magnitud de los déficit de explotación.

El transporte ferroviario ya no tiene, aun en condiciones óptimas, el gran papel casi exclusivo de impulso al desarrollo que tuvo en el pasado en los países hoy desarrollados. Ni lo ha tenido en el pasado en la propia América Latina, por el hecho de que las líneas ferroviarias de la región se construyeron en general después de la formación de los centros industriales en el hemisferio norte, como prolongación de las rutas marítimas.

Aparte de la competencia de otros medios de transporte, los ferrocarriles han sufrido la influencia de las innovaciones técnicas y económicas, como la reducción de los transportes de carbón, la evolución de las fuentes de energía, y el gran desarrollo de nuevas materias primas o productos intermedios, como metales livianos y materias plásticas que reducen el peso de los transportes requeridos.

/Sin embargo,

Sin embargo, el transporte ferroviario sigue siendo un factor decisivo para la aceleración del proceso de industrialización, por la afinidad que presenta para atender las necesidades de muchos sectores industriales básicos, a lo que se suman sus ventajas para el transporte a grandes distancias. Es significativo que el intenso desarrollo industrial en las economías de planificación centralizada haya sido acompañado de un enorme crecimiento del tráfico ferroviario.

En tales condiciones, es en cualquier caso imperativo, en la década de 1970, un esfuerzo decisivo para la racionalización y modernización del aparato técnico y de los métodos de explotación de los sistemas ferroviarios, como parte integrante de una política de aceleración del desarrollo industrial.^{7/}

En lo que toca a los aspectos institucionales y de regulación de los diversos sectores del transporte, continúa existiendo en muchos países una legislación a veces caótica y una dispersión excesiva de funciones, competencias y atribuciones de diversos organismos públicos encargados de aspectos técnicos, económicos, legales y administrativos. Estos problemas institucionales, que afecta en particular al transporte automotor, forman un aspecto importante de una buena política general de transporte, y requieren especial atención en el decenio de 1970.

El transporte automotor adolece de graves deficiencias, que derivan en parte de las condiciones de su organización empresarial. Este sector, sobre todo el de cargas, tiene un carácter muy heterogéneo. El número considerable de pequeñas empresas deriva necesariamente de la naturaleza extremadamente diversa de los servicios que cumplen, del monto relativamente reducido del capital necesario para establecer una empresa, y del hecho de que la economía del transporte automotor en muchos casos no presenta grandes posibilidades de abaratar los costos de explotación al ampliarse

^{7/} Conviene señalar aquí la declaración aprobada por la IV Asamblea General Ordinaria de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (Santiago de Chile, octubre de 1968) sobre los principios de una política económica ferroviaria común para los países asociados a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles.

la unidad empresarial. La naturaleza heterogénea de los transportes automotores presenta también ventajas ^{8/} para la creación y el desarrollo de empresas medianas y aún relativamente grandes.

No es pues de extrañar la complejidad de los problemas que plantea la regulación adecuada del sector, la competencia ruinosa y la descapitalización que afecta crónicamente a muchos pequeños empresarios, ni los desequilibrios y otras deficiencias en los tráficos. En esas condiciones, la mejora de la organización empresarial y el fomento de las asociaciones de transportistas y de su papel de formación y educación empresarial, son otros aspectos muy importantes de la racionalización del sector de transporte automotor.

Los transportes fluviales también tienen gran importancia potencial para la aceleración del desarrollo económico. Para mejorarlos son necesarios una serie de estudios sobre las regiones y los países en que tienen especial interés. Asimismo, es imperiosa la urgencia de dar solución adecuada a los problemas de transporte urbano y suburbano, en el marco de la planificación o reestructuración de las grandes urbes y polos de desarrollo.

Por último, cabe señalar la importancia de los problemas relativos a las condiciones y posibilidades de introducción, transferencia y absorción de los progresos científicos y tecnológicos en los diferentes sectores de los transportes, y de su coordinación técnica (transporte combinado e integrado). En el sector de transporte se manifiestan con particular intensidad las innovaciones técnicas, a veces con repercusiones trascendentales en toda la evolución económica, social y cultural.

^{8/} Para tráficos voluminosos y regulares, a distancias relativamente grandes, y que requieren vehículos de gran capacidad, así como para tráficos especializados, que se prestan a una estandarización de las condiciones de operación.

b) Los transportes y la integración económica regional

Son evidentes las ventajas técnicas y económicas de los grandes mercados, máxime en la etapa actual del desarrollo económico y también es muy claro el papel que puede representar el transporte en la formación de esos mercados.

A pesar de este consenso, los esfuerzos de los gobiernos y de los organismos regionales, en procura de la meta de la integración, tropiezan con grandes dificultades. Acaso ello se deba a que no existió desde el principio un concepto claro sobre el alcance del concepto de la integración.

La integración económica no puede ser sólo una integración de mercados, ya sea por medio de una zona de libre comercio o una unión aduanera, sino que debe propender a una verdadera fusión progresiva de las economías nacionales participantes. Esa fusión implica la existencia de un mercado común, con la abolición de los obstáculos al intercambio comercial y a los movimientos de capitales y personas, así la armonización progresiva de las políticas económicas nacionales. Para que pueda cumplirse ese propósito deben reunirse algunas condiciones fundamentales, como las siguientes:

i) Un nivel de desarrollo y estructuras económicas equiparables entre los países participantes; paradójicamente es más fácil y fructífera la integración de economías competitivas, que pueden hacer surgir complementaciones y especializaciones nuevas que no comprometan el desarrollo equilibrado de las economías nacionales, que logran la integración de economías complementarias, en el sentido tradicional de ese concepto;

ii) Falta de diferencias excesivas entre las dimensiones económico-geográficas de los países participantes;

iii) Contigüidad o continuidad territorial o vecindad geográfica, condición que tiende a olvidarse con frecuencia, por la subestimación de los aspectos espaciales del desarrollo económico. No se trata sólo de los costos de transporte, sino también de su calidad, frecuencia y densidad. Las estadísticas del comercio internacional muestran la estrecha correlación que existe entre la distancia y el volumen del intercambio, y

/iv) Los

iv) Los beneficios de la integración, en particular de la industrialización, deben distribuirse de manera equitativa entre los diversos países, problema que se complica cuando son numerosos y heterogéneos.

Otros dos aspectos merecen destacarse desde el punto de vista de los transportes: i) el establecimiento de un mercado común presenta el riesgo de agravar las disparidades económicas entre los países participantes, si sus economías nacionales son de niveles y estructuras muy desiguales; y ii) existe la posibilidad de fomentar el desarrollo y la reestructuración favorable de regiones geográficas y económicas comunes o vecinas de los países participantes, separados o desintegrados por las fronteras políticas existentes.

Las consideraciones anteriores ilustran la diferencia radical entre la experiencia de la Comunidad Económica Europea y latinoamericana. En América Latina la integración regional aparece como una condición, previa en ciertos casos y complementaria en otros, del comienzo y aceleración del desarrollo económico. La integración regional y subregional constituye una condición previa para el robustecimiento de los polos económicos existentes, la creación de nuevos polos y la aceleración de un proceso de industrialización, cuyas escalas de producción en las condiciones tecnológicas actuales son mayores que las que pueden sostener cada uno de los países latinoamericanos considerados independientemente. En otras palabras, la aceleración del desarrollo nacional y el avance de la integración regional se condicionan recíprocamente.

En lo que toca al papel del transporte en la integración regional, cabe recordar que la casi totalidad del tráfico interlatinoamericano se realiza por vía marítima y en muy pequeña escala por vía fluvial. El transporte internacional terrestre, ferroviario y vial es todavía insignificante. El ferroviario no llega probablemente a un total de 400 000 toneladas en las escasas conexiones ferroviarias existentes, que se concentran entre los países del cono sur. En Centroamérica el mercado común y el desarrollo de una red vial regional han dado un gran impulso al tráfico automotor de carga, pero los volúmenes son aún modestos, en términos absolutos. En el cono sur el transporte internacional por carretera se concentra entre los países del Atlántico, y muestra tendencias de rápido crecimiento en los últimos años.

/Aunque, en

Aunque, en esas condiciones, puede preverse que el transporte marítimo continuará siendo el principal vehículo del intercambio regional en el próximo decenio, no se logrará una integración económica, en el sentido cabal, sin el desarrollo gradual de una red regional considerable de transportes terrestres e interiores.

Sin perjuicio de la importancia actual y futura de los transportes marítimos, debe señalarse que su naturaleza y condiciones de operación contribuyen a cristalizar en cierta medida el ordenamiento espacial actual del Continente. Los transportes marítimos alcanzan su mayor valor económico y sus máximas ventajas en el enlace de polos económicos localizados en puertos eficientes, o zonas vecinas de los mismos, situados a grandes distancias unos de otros. La irradiación y el impulso económico que ejercen sobre el interior dependen en gran medida de los transportes terrestres complementarios. Su contribución potencial sería pues relativamente escasa para el desarrollo de polos incipientes o nuevos en el interior del Continente.

Se justificaría así el énfasis puesto en la Declaración de los Presidentes de América en los transportes terrestres. Según dicha Declaración "la integración económica de América Latina exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para completar y modernizar la infraestructura física de la región. Es necesario construir una red de transportes terrestres y mejorar los sistemas de transporte de todo tipo para facilitar la circulación de personas y bienes a través del Continente." Los Presidentes acordaron "emprender una acción resuelta para acometer o acelerar la construcción de obras de infraestructura requeridas...y para lograr un mayor aprovechamiento de las mismas." La Declaración de Bogotá, formulada hace pocos años por los países de la región andina, y en particular la Declaración de Lima firmada en fecha más reciente por los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú, destacaron asimismo la importancia del desarrollo de una red internacional terrestre.

La importancia atribuida al transporte terrestre se justifica también por la experiencia de Europa y los Estados Unidos, donde el transporte interno - terrestre y fluvial - absorbe casi la totalidad del /comercio intrazonal,

comercio intrazonal, y es difícil pensar que la integración del mercado norteamericano y del mercado común europeo hubieran sido posibles sin la red de transportes interiores que cubren esos territorios.

No sería posible entrar en un análisis aún sumario de la red vial regional y de las conexiones ferroviarias existentes, y de los proyectos de infraestructura de transporte regional actualmente en curso de construcción o estudio. La secretaría de la CEPAL tiene actualmente en preparación un estudio sobre el estado y las condiciones de operación de las líneas ferroviarias internacionales, así como de las medidas que convendría tomar para incrementar su contribución a la integración económica regional. También, se está preparando un estudio sobre los problemas de la organización, reglamentación y facilitación del transporte automotor regional, y se está colaborando estrechamente en este campo con la AIAIC, que examina actualmente un proyecto de Convenio de Transporte Terrestre entre los Países Miembros.

De importancia aún mayor serían estudios sobre las condiciones de la red vial regional existente y de los diversos proyectos viales más grandes actualmente en curso de construcción o de estudio. A pesar del progreso logrado en este campo, la red vial internacional, cuya espina dorsal la forma la Carretera Panamericana, es todavía de poca densidad. Las comunicaciones viales regionales eficaces, en particular las pavimentadas, se limitan en la mayoría de los casos a una sola carretera y en otros a dos o tres. Son aún poco conocidas sus condiciones de utilización y por lo tanto urgen mayores estudios en cuanto a esas condiciones y su efecto sobre el desarrollo de las regiones que atraviesan y la integración regional o subregional.

La realización en el próximo decenio de los grandes proyectos, actualmente en etapa inicial de construcción o en estudio, parece factible técnicamente, aunque plantea el problema de los recursos financieros necesarios. Esos proyectos formarían el esqueleto fundamental de una red continental, que debería completarse progresivamente con redes secundarias y carreteras de alimentación.

/Entre los

Entre los principales proyectos de troncales viales, de particular interés desde el punto de vista de la integración pueden mencionarse los siguientes:

- a) La Carretera Panamericana: en particular el proyecto del Tapón del Darién que enlazará el Sistema Panamericano de Sudamérica con el Sistema Interamericano de Centroamérica y México y la red regional centro americana;^{9/}
- b) La Carretera Transversal Panamericana, que une la costa del Pacífico con la del Atlántico (Lima-Río de Janeiro) a través del Perú, Bolivia, Paraguay y Brasil, sobre una extensión de más de 5 000 km, y de la que ya existen tramos importantes;
- c) La Carretera Bolivariana Marginal de la Selva, de unos 6 000 km de longitud, desde Venezuela hasta las llanuras orientales de Bolivia, a través de la vertiente oriental de los Andes y al borde de la selva amazónica. Ya se han efectuado, por intermedio del BID, estudios técnicos sobre dicha Carretera, y se encuentran en curso de construcción o mejora algunos tramos;
- d) La Carretera Lima-Brasilia, vía Acre (Brasil) y Pucallpa (Perú), de la que también existen tramos importantes;
- e) La Carretera del Circuito del Caribe, que empalmaría la red costera venezolana con la misma red colombiana y la Carretera Panamericana en el Darién;
- f) La Carretera Transchaco, de Asunción a la frontera con Bolivia y que empalmaría con una carretera hasta Santa Cruz;^{10/}
- g) La Carretera Asunción-Encarnación-Posadas entre Paraguay y Argentina, actualmente en curso de construcción y mejora;
- h) La Carretera Asunción-Curitiba-Paranaguá (Brasil), que se uniría por Puerto Strossner con Asunción ya en gran parte terminada;^{10/}

^{9/} Las trece carreteras que comprende el Plan Vial Centroamericano, se encuentran en una etapa muy avanzada de construcción; se estima que todas las carreteras de este plan quedarán terminadas en 1972.

^{10/} Estas dos carreteras formarían parte integrante de la Carretera Transversal Panamericana.

- i) La Carretera Valparaíso-Mendoza, cuyo tramo chileno se encuentra actualmente en curso de reconstrucción; y algunas otras carreteras entre Chile y Argentina y entre Chile y Bolivia;
- j) Varias troncales en curso de ejecución, reconstrucción, mejora o proyectadas entre Brasil y Paraguay y entre Brasil y Uruguay.
- k) La Carretera Manaos-Ciudad Bolívar (Venezuela); a dicho proyecto conviene agregar algunas otras troncales en el interior del Brasil y en la Cuenca del Amazonas, cuyos centros de gravitación se encuentran en Manaos y Brasilia;
- l) Un enlace vial entre la costa del Pacífico en Colombia y la Cuenca del Amazonas en el Brasil.

En cuanto a los ferrocarriles internacionales, el único proyecto actual es el de la construcción de un importante tramo faltante en Bolivia, para completar un enlace ferroviario transversal entre Arica, La Paz, Santa Cruz, Corumbá, Sao Paulo y Santos.

Finalmente, conviene mencionar un proyecto de integración fluvial de la Cuenca del Plata con la Cuenca del Amazonas, que establecería un verdadero eje de circulación fluvial en dirección sudoeste de Belem a Puerto Velho (Brasil) continuando en dirección sudoeste hasta Buenos Aires. El proyecto ha sido objeto de estudios preliminares por la Comisión Interestatal del Bacía Paraná-Uruguay (CIPBU) del Gobierno del Brasil. La conexión de las dos cuencas exigiría la construcción de un canal o vía fluvial artificial entre uno de los ríos afluentes del Amazonas y un río afluente del río Paraguay. Para ello existen distintas variantes.

La magnitud de los proyectos descritos y de otros que podrían ser necesarios en el futuro próximo, plantea la necesidad de investigar en qué medida la red troncal regional en formación, proyectada o en estudio, correspondería a una estructura espacial óptima de un Continente integrado en el futuro, o de sus grandes subregiones. Las dificultades de tales estudios son evidentes. Como la integración latinoamericana está todavía en sus comienzos, es difícil concebir la futura red de transporte que formaría la base de la estructura económica espacial de una América Latina integrada.

El problema es tanto más difícil cuanto que no existe en el momento una estrategia global en el orden regional, ni siquiera en los diversos planos subregionales posibles, que permita una evaluación de los proyectos de transporte en función del desarrollo económico general de la región.

Los objetivos a cuyo cumplimiento podría contribuir la red de transporte podrían ser los siguientes:

a) el máximo crecimiento del producto regional global a corto, mediano o largo plazo;

b) un mayor equilibrio en el desarrollo de los países o regiones del Continente, mediante un crecimiento más acelerado de aquellos de menor desarrollo relativo, sobre todo mediante la creación de nuevos polos de desarrollo;

c) la eliminación de niveles o estructuras económicas de subsistencia en diferentes zonas del interior;

d) el desarrollo acelerado del interior para invertir o contrapesar la tendencia a la concentración excesiva en los polos costeros, lograr un mayor aprovechamiento de los recursos naturales, y producir el desplazamiento gradual de la población hacia regiones actualmente no desarrolladas;

e) la integración de determinadas regiones fronterizas homogéneas y que en la actualidad se encuentran divididas por barreras políticas.

En la práctica siempre sería necesario llegar a una transacción entre esos objetivos y otros, aunque parecería lógico asignar cierta prioridad al logro de un mayor equilibrio en el desarrollo de los países. En todo caso, las prioridades de los diversos proyectos dependerían en parte de la ponderación relativa que se les asigne a los objetivos para el conjunto de la región o sus grandes subregiones.

También es preciso tener en cuenta la estrecha relación entre la programación del desarrollo del transporte y los problemas y técnicas de análisis económico regional. En América Latina hay muchas regiones económicas de la más diversa naturaleza y habría que realizar estudios

/concretos y

concretos y coordinados del desarrollo de la red regional de transporte futura en función de las realidades económicas de las regiones del Continente, de su desarrollo interno, y de su interconexión e interdependencia.^{11/}

Hay tanto para los proyectos mencionados anteriormente como para otros, estudios de factibilidad técnica, pero parece indispensable prestar mayor atención a los problemas de su rentabilidad y productividad económico-social, así como de sus condiciones de financiamiento, a fin de que esa infraestructura vial contribuya lo más efectivamente posible al desarrollo económico acelerado del Continente. Existe evidentemente una correlación e interdependencia más o menos estrecha entre todos los proyectos. De ahí la necesidad de efectuar estudios coordinados que abarquen varios medios de transporte, en una determinada región o en un grupo de regiones.

Con relación a esos mismos proyectos, cabe señalar los aspectos siguientes:

i) La ejecución de los proyectos requiere grandes inversiones, con una productividad en general difícil de prever a un plazo relativamente largo; con frecuencia se efectuarían en zonas de baja densidad de población de modo que la inversión por habitante sería considerable. Asimismo, en determinadas circunstancias, esas inversiones podrán generar presiones inflacionarias.

ii) Deben preverse inversiones complementarias importantes en carreteras secundarias y otras inversiones complementarias de infraestructura económica y social, así como en agricultura e industria;

iii) Varias de las troncales proyectadas atraviesan zonas y regiones de un potencial económico muy distinto y poco conocido; también debe tenerse en cuenta que cubren distancias de varios miles de kilómetros, suponiendo para el transporte automotor, costos que muchos productos no podrían sufragar. De importancia decisiva sería pues en muchos casos más

^{11/} Las condiciones de transporte no deben considerarse aisladamente, sino en relación con la evolución de los costos de producción de las demás actividades económicas, y con la influencia de los transportes sobre la difusión espacial de los ingresos y de la capacidad de producción.

bien el desarrollo interno, o las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones atravesadas y las condiciones de transporte dentro de esas regiones y entre regiones vecinas; un aspecto importante del problema sería también en varios casos la coordinación y complementación entre los transportes automotores y el transporte fluvial;

iv) Es necesario examinar detenidamente la red regional en formación o en estudio, a fin de analizar su contribución potencial a la formación de nuevos polos industriales y regiones de crecimiento, con compleja estructura agrícola-industrial; al respecto, importa en particular el impacto posible de los proyectos para dar impulso al primer desarrollo en algunos polos incipientes en el interior;

v) Serían de particular interés las carreteras internacionales que enlazaran regiones vecinas de dos o más países; la integración de esas regiones abre la posibilidad de la formación de polos de integración propiamente dichos. Es muy posible por lo demás, que buena parte de las inversiones en proyectos de infraestructura regional fueran también necesarios para la integración nacional;

vi) El problema más delicado es probablemente el de comparar la productividad económico-social de las inversiones en varios de los grandes proyectos, con inversiones similares en regiones o zonas ya desarrolladas o parcialmente desarrolladas, o por lo menos en zonas más cercanas a estas últimas. Puede pensarse que en una primera fase la política más adecuada en materia de infraestructura sería la de fomentar el desarrollo de algunos polos secundarios relativamente cercanos a los grandes centros actuales, lo que permitiría utilizar al máximo las ventajas y los impulsos de desarrollo recíproco entre ambos. Todo ello plantearía para el próximo decenio la alternativa entre una política de difusión progresiva del desarrollo hacia el interior y una política que podría significar una dispersión excesiva y posiblemente antieconómica de polos nuevos;

vii) Anteriormente se pusieron de relieve las limitaciones del transporte marítimo para la integración económica regional. Sin embargo, existen en varios países del Continente algunos polos relativamente importantes, o aún secundarios, en ciudades portuarias o cercanas a los puertos, cuyo desarrollo económico está aún lejos de su potencial máximo. Conviene

/además tener

además tener en cuenta que se manifiesta en otras partes del mundo, incluso en países desarrollados, una tendencia a localizar determinadas actividades económicas cerca del mar, sobre todo cuando se trata de industrias básicas que necesitan un transporte barato para sus materias primas u otros insumos, o para el acceso a sus mercados de venta. Sería pues necesario analizar en qué medida esas tendencias se manifestarían también en América Latina en la próxima década.

En lo que toca a los países de menor desarrollo económico relativo, podría pensarse que la difícil situación de algunos de ellos se asimila a la de vastas zonas interiores de otros países y que puede imputarse en parte a su posición geográfica en el territorio latinoamericano, y al obstáculo de la distancia que les afecta más agudamente que a los demás. En el ámbito regional, la escasez y las deficiencias de las vías de transporte internacional son de particular relevancia para ellos, ya que imposibilitan o hacen gravoso el acceso a los mercados en los países circundantes. Los desarticulados sistemas de transporte nacional de los países de menor desarrollo relativo constituyen también un obstáculo casi insuperable para la formación de polos de desarrollo.

El caso de estos países confirma que la construcción de una red regional eficaz no es meramente cuestión de establecer algunas carreteras internacionales o troncales principales o de yuxtaponer las infraestructuras nacionales. Por el contrario, la mejora o construcción de algunas vías internacionales que meramente enlazaran a estos países con los más desarrollados entrañaría el peligro de agravar las disparidades regionales. Podría exponer a los países de menor desarrollo relativo a una competencia aún más vigorosa de parte de los centros productores en los países o regiones de mayor desarrollo. Para conjurar ese peligro, es imprescindible una mejora simultánea del sistema de transporte interno de los países de menor desarrollo relativo, a fin de reforzar sus ventajas comparativas potenciales, y por lo tanto su capacidad de atracción de localizaciones industriales y de formación de nuevos polos de desarrollo.

Ello implica que en el desarrollo de la red regional de transporte, en combinación con las redes nacionales, deberá darse una atención

/particular a

particular a la creación o consolidación de puntos o zonas nodales, donde converjan con una adecuada densidad los varios medios de transporte, y que constituyen zonas privilegiadas de localización y aglomeración para las diversas industrias complementarias que forman un polo de desarrollo.

Para realizar el efecto integrador que podrían tener los transportes, será preciso eliminar las barreras de tipo institucional, legal y administrativo que aún existen en muchos países. Ellas entorpecen la operación económica de servicios regionales, como los de transporte automotor y dificultan el movimiento de vehículos y personas, la operación de empresas extranjeras aún de la misma región y la formación de empresas o consorcios regionales. Si no se resuelven estos problemas antes de efectuar las inversiones, su productividad corre el riesgo de verse seriamente menoscabada. Al respecto cabe señalar los esfuerzos que realiza la AIALC para lograr un Convenio de Transporte Terrestre de los Países Miembros.

Otro problema importante es el del fomento del transporte regional aéreo de carga. En 1967 varias compañías de ocho países de la región solicitaron la cooperación del BID para realizar un estudio sobre las posibilidades de integración en este campo. Como resultado de esta solicitud el BID otorgó asistencia técnica a dichas compañías, enviando a consultores para estudiar las posibilidades de concertar convenios de integración de los servicios de carga aérea regional y en rutas con terceros países.

Consideraciones similares podrían aplicarse a los transportes marítimos y a los puertos. Desafortunadamente, el Convenio de Transporte por Agua de los países de la AIALC ha sido ratificado sólo por dos países, Chile y México, y no ha sido posible llegar a un acuerdo sobre la reglamentación del Convenio, habiéndose manifestado divergencias de fondo entre los países del Atlántico y los demás países, en cuanto al alcance preciso del principio multilateral que debe regir la participación de las diversas flotas en el transporte del comercio regional.

c) Los transportes marítimo y aéreo

i) El transporte marítimo. En años recientes la secretaría de la CEPAL ha venido prestando una atención creciente a los problemas de transporte marítimo, los que también han ocupado un lugar importante en las Conferencias de la UNCTAD y en las deliberaciones de la Comisión del Transporte Marítimo de ese organismo.^{12/}

Es necesario definir el papel que se piensa deberían tener las flotas mercantes regionales frente a las extrarregionales. En muchos círculos se tiende a suponer que las flotas regionales deberían absorber la mayor parte del comercio intrarregional, así como una parte mucho mayor del comercio exterior extrarregional. Aunque el objetivo es plausible, habría que determinar cuál sería la participación adecuada de las flotas regionales, sobre todo en el comercio extrarregional, y las necesidades correspondientes en cuanto a las modalidades y grado de expansión de las flotas.

En esos estudios ocuparía un lugar prominente el examen de los distintos tipos de carga. Así, la solución sobre la participación de las flotas regionales en el transporte de combustibles líquidos diferiría considerablemente de la que aparezca como la mejor en el transporte de cargas secas a granel y cargas generales. Los datos disponibles muestran que la economicidad relativa del transporte marítimo de carga general para países en desarrollo es probablemente menor que la que se da en los demás tipos de transporte.

Por otra parte, habría que encontrar una fórmula para lograr el desarrollo integrado de las flotas de los diferentes países de la región. El método elegido hasta ahora por los gobiernos - tal cual se traduce en el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC - de crear mercados protegidos para estas flotas sólo puede surtir buenos resultados si al propio tiempo se perfecciona la coordinación entre las flotas y se mejora su eficiencia. Estas metas adicionales no se han especificado en las discusiones sobre el Convenio, y es imprescindible arbitrar los medios para lograrlas.

^{12/} Véase "América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD". (E/CN.12/803), 1967.

Para el desarrollo integrado de las flotas regionales no deben considerar solamente las ventajas comparativas, derivadas de la situación actual que pudiesen tener algunos países, sino también las que derivarán de metas de desarrollo para el conjunto de los países en el próximo decenio, metas que deberán considerar el potencial de los recursos de cada uno.

El transporte marítimo mundial atraviesa actualmente por un período de gran progreso técnico, que le permite acarrear un creciente tonelaje y aumentar el calado de los buques. Asimismo se han introducido nuevos métodos de unificación de cargas y de transportes combinados contenedores, y se propende a la acelerada automatización de los buques. Estos cambios tecnológicos, conjuntamente con los que se prevén en el transporte aéreo de carga, obligarán a redefinir el papel que deberá desempeñar el transporte marítimo en el futuro, especialmente el de carga general. Por tratarse de innovaciones que requieren una alta densidad de capital y amplios mercados, implican necesariamente una coordinación más estrecha de las compañías navieras existentes o una reducción en su número. América Latina debe encontrar la mejor forma de aprovechar estas innovaciones y de organizar de algún modo un procedimiento que permita llevar a la práctica las conclusiones a que se llegue.

Entre los problemas específicos de funcionamiento del transporte marítimo en la región, los relacionados con la operación portuaria son sin duda los más importantes. En efecto, los costos en los puertos representan la parte más importante del costo total del transporte marítimo. Muchos puertos latinoamericanos son francamente ineficientes, es decir, son lentos y caros; en la medida que ello no se resuelva de una manera integral, será prácticamente imposible lograr un servicio de transporte marítimo que sea realmente satisfactorio.

En los numerosos diagnósticos sobre la situación portuaria parece haber consenso en atribuir la baja productividad de muchos de los puertos a los problemas gremiales, cuya secuela es un sistema de trabajo poco eficiente y un alto costo. En otros casos, los problemas mismos de /organización de

organización de la operación portuaria parecen tener tal trascendencia que también se traducen en rendimientos bajos. Por último, hay un número importante de puertos que requieren de inversiones en mecanización y modernización de las instalaciones.

La renovación tecnológica de los transportes marítimos planteará graves problemas de readaptación y reestructuración de muchos puertos. La mayoría, aun entre los más importantes, no ofrece condiciones adecuadas de acceso para unidades de gran tonelaje y calado. Por otra parte, la operación eficiente de buques de contenedores requiere un cambio radical en las instalaciones y en las condiciones tradicionales de operación portuaria. Los mismos cambios tecnológicos acentuarán la tendencia hacia la concentración de los puertos. De ahí la importancia que convendrá asignar en la próxima década a los problemas de desarrollo y coordinación portuaria en escala multinacional o subregional.

Existen claras indicaciones de que la organización de los servicios de transporte marítimo, tanto extrarregionales como intrarregionales, no es la más adecuada. En consecuencia, en algunas rutas hay exceso de oferta de capacidad y servicio, lo que eleva los costos de operación y, por ende, los fletes. En cambio, en otras rutas los servicios son escasos o inexistentes, en circunstancias que existe un potencial importante de intercambio que no puede materializarse en la debida forma a causa de esta deficiencia.

Los estudios realizados hasta la fecha indican que existe una amplia posibilidad de modificar la estructura de los fletes marítimos en la región, con el fin de adaptarla mejor a las verdaderas necesidades del comercio, permitiendo que éste se amplíe en algunos rubros para los cuales el flete marítimo es fundamentalmente un freno. El Programa de Transporte CEPAL-OEA ha terminado un amplio estudio sobre la materia, que ha sido publicado recientemente.^{13/}

ii) El transporte aéreo. También en este sector el continuo y rápido progreso tecnológico planteará en el próximo decenio problemas de entidad.

^{13/} CEPAL, "Los fletes marítimos en el comercio exterior de América Latina", (E/CN.12/812).

La introducción inminente de nuevos tipos de avión a reacción de gran capacidad, los llamados Jumbo jets, y dentro de pocos años la irrupción en los servicios troncales internacionales de las aeronaves supersónicas, impondrán cambios radicales en las condiciones de infraestructura (aeropuertos, etc.), así como en las grandes rutas aéreas.

Huelga subrayar la magnitud de las inversiones que implicará la absorción de tales innovaciones. Asegurar una participación adecuada de la región en los transportes aéreos internacionales futuros exigirá, quizá más que en cualquier otro campo, un decidido esfuerzo de integración, ya que actuando aisladamente los países y las empresas de la región corren el riesgo de desaparecer de las grandes rutas internacionales. Medidas excesivamente restrictivas de parte de los gobiernos de la región, para impedir o frenar la operación de los servicios internacionales de terceros países con la región, no podrán a la larga sino consolidar el atraso en este campo.

De ahí que una mayor cooperación técnica y comercial entre las empresas y en particular la explotación conjunta y coordinada de los principales servicios regionales y extrarregionales de los países de la región, incluyendo la formación de consorcios o empresas multinacionales, parecen imperativos a fin de evitar que América Latina vaya quedándose a la zaga en este campo.

5. Lineamientos básicos de la estrategia del transporte en la década de 1970

A continuación se resumen los lineamientos básicos de la estrategia sugerida en materia de transportes para la década de 1970.

a) Sistemas nacionales de transportes

i) Intensificación de los esfuerzos para la expansión y el desarrollo de las redes de transporte, a fin de lograr integración nacional de los diversos países y la aceleración de su desarrollo económico;

ii) Definición y aplicación de políticas generales de desarrollo y coordinación de los transportes, junto con la ejecución, en forma estable y continua, de programas de inversión y de modernización de los métodos

/de explotación

de explotación en los diferentes sectores del transporte, en estrecha correlación con la política general de desarrollo, en particular de los aspectos espaciales de la misma;

iii) Racionalización y mejoras en la organización institucional y la reglamentación pública de los diferentes sectores del transporte;

iv) Expansión geográfica de las redes viales nacionales, junto con el incremento de la proporción pavimentada de las redes, la ampliación de las redes secundarias y complementarias, y el mejor mantenimiento de las redes existentes;

v) Modernización definitiva de los sistemas ferroviarios, junto con la eliminación o reducción sustancial de sus déficit de explotación;

vi) Fomento del transporte fluvial, sobre todo en las regiones rezagadas del interior;

vii) Racionalización, mejora y desarrollo planificado de los transportes urbanos, como parte integral del desarrollo planificado de los grandes centros urbanos;

viii) Introducción y absorción de los progresos científicos y tecnológicos en los diferentes sectores del transporte y en su operación integrada, teniendo en cuenta las condiciones de la región.

b) Sistema regional de transporte

i) Avance en el establecimiento de una infraestructura básica y sistema regional de transporte, en especial terrestre, a fin de lograr la integración económica regional y un mayor equilibrio en el desarrollo de los diversos países y regiones;

ii) Ejecución de diversos proyectos, en particular de los grandes proyectos viales;

iii) En relación con lo anterior, atención especial a las necesidades y aspiraciones de los países de menor desarrollo económico relativo;

iv) Eliminación de las barreras de tipo institucional, legal y administrativo que entorpezcan la operación, integración y expansión de los servicios de transporte regional, y la óptima utilización de la infraestructura de transporte regional.

c) Transportes marítimos y aéreos

i) Incremento de la participación de las marinas mercantes regionales en el transporte del comercio exterior de América Latina; definición y aplicación de una política de desarrollo coordinado e integrado de las marinas mercantes de los países de la región, teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas en la navegación marítima, así como la evolución de la estructura del comercio exterior de la región;

ii) Modernización definitiva de las condiciones de los puertos, en cuanto a sus instalaciones y aparato técnico y sus métodos de operación; restructuración y readaptación de los puertos, teniendo en cuenta los progresos técnicos en los transportes marítimos;

iii) Racionalización de los servicios marítimos regionales y extrarregionales;

iv) Adopción de una política de fletes marítimos que responda a las necesidades del comercio exterior;

v) Desarrollo coordinado e integrado de las flotas aéreas regionales; cooperación estrecha, técnica y comercial, entre las empresas regionales para la explotación conjunta de los principales servicios regionales y extrarregionales, y la absorción de los progresos tecnológicos en el campo de los transportes aéreos;

vi) Atención particular al fomento del transporte de carga aérea en servicios regionales y extrarregionales.