

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1633  
5 de abril de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**C E P A L**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE  
LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE EN LOS  
ESPACIOS DE INTEGRACIÓN:  
EL CASO DE ARGENTINA Y CHILE**

Este documento ha sido elaborado por la Unidad de Transporte, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, sobre la base del informe preparado por Oscar Figueroa, Economista de Transporte y consultor.

No ha sido sometido a revisión editorial.

96-4-316

### **Notas explicativas**

El punto (.) se usa para separar los decimales.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1985-1986, indica que el período considerado comprende ambos.

La palabra “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “dólares” a la moneda de los Estados Unidos de América.

En los cuadros se han empleado tres puntos (...) para señalar que no se dispone de los datos correspondientes o que éstos no constan por separado, y una raya (—) para indicar que la cantidad es nula o no significativa.

## INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN . . . . .	1
INTRODUCCIÓN . . . . .	2
I. MARCO INSTITUCIONAL DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE ENTRE ARGENTINA Y CHILE . . . . .	3
A. ACUERDOS Y MECANISMOS BILATERALES . . . . .	4
1. El Acuerdo de Complementación Económica . . . . .	4
2. Grupo Técnico Mixto de Vialidad . . . . .	4
3. Autoridades de transporte aéreo . . . . .	4
4. Autoridades de transporte ferroviario . . . . .	4
5. Autoridades de transporte marítimo . . . . .	5
6. Autoridades de control sanitario y fitosanitario . . . . .	5
7. Autoridades de aduanas . . . . .	5
8. Autoridades de comercio y reuniones empresariales . . . . .	6
9. Autoridades de zonas fronterizas . . . . .	6
B. ACUERDOS Y MECANISMOS MULTILATERALES COMUNES . . . . .	6
1. El Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur . . . . .	6
2. El Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos de la ALADI . . . . .	7
3. Las reuniones de ministros de transporte . . . . .	7
4. Las reuniones de directores de aduanas . . . . .	7
II. EL COMERCIO BILATERAL Y LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE . . . . .	9
A. El Desarrollo del Comercio y la Dinámica de sus Servicios . . . . .	9
B. Equilibrio entre modos y equilibrio en las direcciones del flujo . . . . .	13
C. Evolución de los servicios de control y repercusiones en el transporte . . . . .	17
D. Segmentación y evolución de los servicios de transporte carretero . . . . .	18
III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SU INCIDENCIA EN TRANSPORTE ENTRE ARGENTINA Y CHILE . . . . .	21
A. El Reparto de Banderas y la Evolución de los Mercados Internos . . . . .	21
B. Formación de precios y tasas de ganancia . . . . .	22
C. Los corredores bioceánicos: realidad y potenciales . . . . .	24
D. Corredores bioceánicos y distancias a los mercados de destino . . . . .	29

IV.	CONCLUSIONES .....	31
A.	Tensión en las infraestructuras por abundancia de tráficos .....	31
B.	Mercado del transporte automotor muy segmentado .....	32
C.	Controles simplificados poco eficientes para la autoridad de control .....	33
V.	RECOMENDACIONES Y ORIENTACIONES DE TRABAJO .....	34
A.	Evolución de los servicios terrestres y sistemas de información .....	34
B.	Reestructuración de los mercados y aprovechamiento de las infraestructuras .....	35
C.	Desarrollo de las infraestructuras .....	37

### Cuadros

1.	Comercio bilateral Chile-Argentina, 1980-1995 .....	10
2.	Movimiento de vehículos y carga entre Chile y Argentina .....	11
3.	Volumen total de comercio bilateral Chile-Argentina por modos de transporte .....	13
4.	Participación del corredor central en las cargas terrestrestotales de intercambio con el Mercosur .....	15
5.	Direccionalidad de los flujos por modo. 1991-1994 .....	16

### Recuadros

1.	Los circuitos del intercambio y la proximidad geográfica .....	8
2.	La distancia y su incidencia en el intercambio .....	14
3.	Competencia entre empresas chilenas y argentinas .....	19
4.	Los operadores chilenos y argentinos de transporte terrestre internacional .....	20
5.	Los puertos chilenos .....	27
6.	Los ferrocarriles bioceánicos .....	28

### Gráficos

1.	Corredores bioceánicos .....	26
2.	Rutas alternativas consideradas para los corredores bioceánicos desde los puertos del Pacífico y Atlántico sur a los principales mercados del hemisferio norte .....	29
3.	Rutas futuras probables de servicios regulares desde los puertos del Pacífico y Atlántico a los principales mercados del hemisferio norte .....	30

## RESUMEN

El marco jurídico-administrativo que rige el intercambio entre Argentina y Chile está conformado por acuerdos bilaterales y acuerdos multilaterales. En estos dos ámbitos, múltiples instancias sectoriales de negociación acuerdan periódicamente las modalidades prácticas de aplicación de los acuerdos gubernamentales sin que existan mecanismos formales de coordinación entre ellas.

El desarrollo del comercio entre Chile y Argentina ha conocido una fuerte inflexión en los años 90. Hasta entonces, el comercio bilateral había sufrido altibajos que no permitían el crecimiento estable de los servicios de transporte. En la actualidad, el comercio bilateral se efectúa por cuatro modos de transporte: marítimo, ferroviario, carretero y aéreo, aunque la distribución modal indica un fuerte predominio del transporte carretero. Con la intensificación del comercio bilateral, se hicieron patentes los obstáculos al transporte carretero internacional, como controles fronterizos inadecuados y una infraestructura deficiente, que inciden negativamente en los tiempos de viaje, los ritmos de rotación y la rentabilidad de la actividad.

En la estructura empresarial del transporte internacional de carga por carretera se observa una evolución en dos fases complementarias: la primera marcada por la racionalización de la operación, aumentos de capacidad de carga en pos de un mayor rendimiento de los vehículos; la segunda fase se caracteriza por una mejor adaptación a la demanda, conseguida mediante la especialización y la oferta de servicios complementarios. La segmentación del mercado de transporte automotor muestra tres grandes categorías de operadores: en primer lugar, la de los transportistas cuyas funciones se limitan al acarreo de carga con servicios de comercialización precarios y una oferta puntual tanto para consumidores finales como para subcontratación de otras empresas de transporte. Una segunda categoría está conformada por empresas que organizan el transporte para sus clientes y efectúan operaciones aledañas al transporte. Estas empresas de tamaño mediano y grande mantienen una cartera de clientes habituales. La tercera categoría, un segmento todavía muy reducido del mercado automotor internacional de la región, agrupa a empresas que ofrecen servicios integrados de transporte mediante contratos de largo plazo, y ofrecen servicios de empaque y acondicionamiento del producto, almacenamiento e incluso distribución final en el mercado de destino.

En cuanto al reparto de banderas en el eje Brasil-Argentina-Chile, se observa que el crecimiento de la demanda interna de transporte en Argentina y Brasil desvía a las empresas nacionales hacia el mercado nacional y crea espacios para la participación de empresas de transporte de otras banderas en el tráfico internacional. Por otra parte, el equilibrio del mercado exige que las tarifas internas estén al menos reflejadas en los precios internacionales del transporte en el país con mayor demanda del servicio. La igualación de las tarifas nacionales e internacionales hace que el resto de los países nivelen sus tarifas internacionales por la cota alta, lo que beneficia a las empresas de los países con tarifas internas más bajas y produce asimetrías en un mercado en el que se compite en igualdad de condiciones formales de acceso pero con desigualdades de costos de inversión y operación.

En el corto plazo el desarrollo del transporte internacional de carga necesita un marco institucional y de operación que permita flujos directos y continuos. A mediano plazo se perfilan el mejor aprovechamiento de infraestructuras y la reestructuración de los mercados de servicios de transporte y comercialización. A largo plazo los corredores de integración deberían permitir flujos de comercio más importantes y más regulares y paralelamente al desarrollo de nuevos servicios de transporte dentro de la región así como la interconexión de estos con los servicios extrarregionales.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye una primera aproximación al estudio de los servicios de transporte en los procesos de integración. El objeto del estudio es analizar el rol que los servicios de transporte pueden llegar a desempeñar en la evolución de los esquemas de integración tanto en términos de fomento del intercambio comercial como en su participación en las mejoras de las infraestructuras físicas y marcos institucionales.

El caso del comercio bilateral entre Argentina y Chile fue escogido por presentar características generales que pueden servir de referencia en el continente por varias razones:

- i) se trata de países vecinos y por lo tanto naturalmente destinados a intercambiar bienes, servicios y capitales, y que, sin embargo, no han desarrollado hasta muy recientemente lazos comerciales importantes como lo indica la baja participación histórica de su comercio bilateral en relación con el que mantienen con otros países del continente y sobre todo con otros mercados de ultramar;
- ii) se trata de un intercambio entre economías en principio no complementarias que ha conocido un repunte considerable en los últimos cinco años en el contexto de la apertura económica y como efecto de los procesos de transformación productiva que ambos países han emprendido;
- iii) se trata de mercados de servicios de transporte poco desarrollados, históricamente muy protegidos y que, con la apertura y desreglamentación reciente, se han vuelto muy competitivos tanto a nivel nacional como en el plano del intercambio bilateral y, en consecuencia, se encuentran en proceso de profunda reestructuración con altos grados de fragilidad;
- iv) se trata de procesos de evolución paralelos y asincrónicos de los sectores de comercio y de transporte en los que uno u otro sector impulsa al otro dependiendo de la etapa de evolución, del producto transado y de la influencia de variables macroeconómicas como el tipo de cambio, el esquema tributario aplicable, la remuneración de los factores de producción y el momento económico del mercado nacional.

Algunas o todas estas circunstancias, según los casos, son observables en los intercambios bilaterales entre países vecinos del continente, con dos importantes excepciones: el comercio bilateral entre Estados Unidos y México y el de Argentina con Brasil, ambos con características propias que los distinguen claramente del caso general.

Es necesario mencionar en esta introducción que el caso analizado es el de un intercambio bilateral en un marco bilateral y, que, por lo tanto, en principio, no sería extrapolable a esquemas multilaterales. Sin embargo cabe también recalcar que, en el transcurso del estudio, ha aparecido constantemente la influencia de un entorno multilateral regional. Este hecho se comprueba en que los servicios de transporte internacional se han desarrollado en función de la posibilidad de alcanzar otros mercados más allá del intercambio bilateral, pero asimismo en el transporte bilateral se desempeña y rige en el marco de un acuerdo multilateral suscrito con otros países de la zona.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones contenidas en el presente documento no aspiran a conformar planes de acción sino más bien a plantear ejes de investigación o de ulterior consideración por parte de los sectores aludidos, ya sean gubernamentales, de prestatarios de servicios o de operadores.

## I. MARCO INSTITUCIONAL DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE ENTRE ARGENTINA Y CHILE

El marco jurídico-administrativo que rige el intercambio de bienes y servicios entre Argentina y Chile está conformado por varios niveles de normativa que corresponden a intervenciones distintas en planos también distintos. A efectos de exposición se han distinguido dos grandes planos:

- i) el de los acuerdos bilaterales suscritos de Gobierno a Gobierno en materia de comercio y transporte, en el que a su vez se distinguen el plano formal estático plasmado en los textos acordados bilateralmente, y el plano dinámico que resulta de lo que periódicamente convienen en sus encuentros las múltiples instancias sectoriales de negociación, las que han generado acuerdos en materia aduanera, fitosanitaria y de migración;
- ii) el de los acuerdos multilaterales de los que ambos países participan, a su vez considerados en el plano estático formal de los textos acordados y en el plano operativo dinámico de las instancias multilaterales de negociación, así como las bilaterales en las que se formalizan las modalidades prácticas de aplicación de acuerdos multilaterales.

No se han detectado en materia de convenios bilaterales más que un acuerdo de alcance comercial y dos acuerdos sobre transporte marítimo y aéreo. En el plano multilateral son también escasos los textos formales de los que participan Argentina y Chile, pues sólo se han podido identificar dos sobre transporte, uno sobre doble tributación, uno sobre crédito y pagos recíprocos, y uno en materia aduanera.

En cambio, son numerosas las instancias de negociación tanto técnicas como empresariales en las que los dos países efectúan encuentros y adoptan decisiones en común para facilitar, mejorar o desarrollar en general el intercambio comercial. No se abordan aquí, sin embargo, los contactos a todo nivel en los que se desarrollan acuerdos puntuales de inversión y desarrollo empresarial, que ocurren prácticamente a diario y que constituyen seguramente la contribución más importante a la creación de un marco institucional de integración.

En forma general se puede decir que las normas jurídico administrativas aplicables al comercio y transporte bilateral y de tránsito están sectorializadas y puntualizadas. Es decir, son tratadas por instancias técnicas y desarrolladas en función de los problemas o necesidades que se van presentando en el sector de actividad, ya sea la administración del transporte, el control sanitario o fitosanitario, el nivel de protección arancelaria, la construcción o mejoramiento de infraestructura, la cooperación entre aduanas, etc., para los cuales se realizan reuniones periódicas de instancias formales permanentes o conformadas para la circunstancia.

Los avances paralelos en cada una de estas materias no cuentan con un mecanismo de coordinación fuera de la presencia en casi todas las instancias de los servicios correspondientes de los respectivos ministerios de relaciones exteriores, los que, de alguna forma, deberían garantizar una visión transversal. No se conoce sin embargo el grado de coherencia que existe entre las distintas normativas, reglamentaciones o medidas administrativas acordadas por los respectivos niveles de decisión y negociación; más concretamente, se desconocen las posibles contradicciones cruzadas. En este sentido, y más allá del recuento que en el presente documento se hace, parece necesario efectuar un estudio comparativo del conjunto de las medidas adoptadas con miras a identificar posibles obstáculos jurídico administrativos al desarrollo de la integración bilateral.

## **A. ACUERDOS Y MECANISMOS BILATERALES**

### **1. El Acuerdo de Complementación Económica**

El Acuerdo de Complementación Económica 16 (ACE 16), suscrito en 1991, sustituye al anteriormente firmado en 1987. Dicta normas de complementación en materia de comercio, transporte y servicios conexos, entre otros sectores de actividad. Abarca tanto los aspectos de intercambio como los de inversión y, en este sentido, se plantea como un marco general para el desarrollo de un mayor acercamiento económico entre los dos países.

El ACE establece un Consejo de Complementación Económica con atribuciones para nombrar grupos de trabajo que estudien y propongan medidas de cooperación en sus respectivos ámbitos. Esta estructura de funcionamiento, que permite edificar una integración por etapas y proyectos sectoriales a partir de un entendimiento mutuo sobre la necesidad de complementación, confirma el carácter del ACE como base sustentante. Es decir, el Acuerdo no pretende sino fomentar la iniciativa de los sectores, otorgándoles un marco de referencia suficientemente amplio para asegurar la contribución conjunta de los mismos a un objetivo común que es la formación de mercados ampliados.

### **2. Grupo Técnico Mixto de Vialidad**

Paralelamente a la aplicación del ACE, y también para materias de vialidad y obras públicas de integración física en el marco del Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, se reúne periódicamente el llamado Grupo Técnico Mixto de Vialidad, conformado por autoridades nacionales de Argentina y de Chile, para abordar temas de interés común en materia de construcción, mejoramiento o reparación de infraestructuras viales complementarias en puntos fronterizos. En estas reuniones se informa del avance de los proyectos en curso en cada país, y se preparan y acuerdan programas y calendarios conjuntos para la realización de obras.

### **3. Autoridades de transporte aéreo**

El acuerdo bilateral de transporte aéreo argentino-chileno fue desahuciado en 1982. Desde esa fecha no rige ningún convenio de transporte aéreo entre los dos países sino un acuerdo de autoridades de aeronáutica civil, las cuales no se han reunido desde hace dos años. Este acuerdo de autoridades establece libertad de frecuencias en los tramos Buenos Aires- Santiago y Mendoza-Santiago, así como en los tráficos llamados regionales en las zonas norte y sur de la frontera. No se conocen dificultades en lo que a tráfico de pasajeros se refiere, pero sí se constata que el transporte de carga bilateral es efectuado en su totalidad por empresas de terceros países, por no disponer de autorización de tráfico las nacionales argentinas y chilenas. El motivo de esta situación radicaría en un entendimiento pendiente entre autoridades argentinas y chilenas sobre el origen de la carga. En efecto, para que el tráfico de las empresas nacionales pueda incluir productos de terceros países, deberían contar con la concesión de la llamada sexta libertad, sobre la cual no se ha tomado aún decisión de otorgamiento recíproco.

### **4. Autoridades de transporte ferroviario**

En el seno de los grupos zonales de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), se desarrollaron encuentros entre Argentina y Chile hasta 1984, año en que dejó de operar el ferrocarril transandino en la zona central. En 1990, la Empresa de Ferrocarriles del Estado de Chile (EFE) y Ferrocarriles Argentinos tuvieron su última reunión para "cerrar cuentas". Las instancias de reunión y cooperación

en el transporte ferroviario se realizan ahora a nivel de las empresas ferroviarias que comparten una conexión y tráfico efectivo en frontera, que hoy en día es el caso únicamente de Socompa en la zona norte. Sin embargo, los contactos entre las empresas chilenas Ferronor y el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB), y su homólogo argentino el Ferrocarril Belgrano, han sido escasos por la situación todavía poco clara de éste, recientemente independizado de la empresa federal pero no todavía asentado en su nueva identidad. En todo caso, durante el último año se ha producido un mayor acercamiento, con mayor tráfico de carga en la frontera y con cierta promoción de servicios asumida por las tres empresas. Respecto a una eventual conexión Lonquimay-Zapala en el sur, y a pesar del interés de las autoridades regionales argentinas de Neuquén en el desarrollo de un tráfico intermodal hacia el Pacífico, los contactos más sustanciales entre EFE y Ferrocarriles Argentinos se remontan también a más de dos años. Ello no ha impedido que los planes argentinos se hayan comenzado a plasmar en una primera obra de extensión de su línea hacia Lonquimay.

Hasta antes de estas últimas iniciativas y actividades, la última reunión de coordinación en el plano binacional se había efectuado en Buenos Aires en 1992, a iniciativa conjunta de las cancillerías y de ALAF. En esta reunión, se abordaron temas operativos en el tráfico por Socompa, el proyecto a futuro Lonquimay-Zapala y la posibilidad de construir un túnel de baja altura en la zona central.

#### **5. Autoridades de transporte marítimo**

El tráfico marítimo entre Argentina y Chile se rige por las respectivas leyes mercantes nacionales, sin que exista convenio bilateral en la materia. Las autoridades de transporte marítimo se reúnen en el marco de la comisión binacional del mismo nombre en el seno del Consejo de Complementación. Paralelamente se dan contactos informales y puntuales por teléfono. La desreglamentación operada en ambos países, en particular en cuanto al levantamiento de las leyes de reserva de carga, ha facilitado a tal punto el tráfico bilateral que en los últimos dos años no se han presentado temas de negociación que hayan justificado la convocatoria de una reunión ni la suscripción de un acuerdo específico entre los dos países, aparte del amplio alcance de tráfico irrestricto bajo el principio de reciprocidad recogido en el ACE 16.

#### **6. Autoridades de control sanitario y fitosanitario**

En materia de control sanitario y fitosanitario, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) se reúnen varias veces al año para decidir sobre los controles mutuos que se efectuarán en uno y otro país, así como los que se necesitan en la elaboración y transporte de productos agrícolas.

#### **7. Autoridades de aduanas**

Los contactos en materia de aduanas son más escasos en términos de reuniones, pero sí son frecuentes los epistolares y telefónicos. En general, es poca la integración administrativa entre las dos aduanas, por razones de diversidad de estructura y funcionamiento, pero también porque en los pasos fronterizos de alto tráfico, en los que se podría necesitar una intervención compaginada, la geografía no ha permitido el establecimiento de instalaciones conjuntas, pues los altos costos de construcción no se justificarían.

## **8. Autoridades de comercio y reuniones empresariales**

En materia arancelaria, comercial y empresarial, son frecuentes los contactos y las reuniones bilaterales en las que destacan la fluidez y el buen entendimiento, en especial en los últimos años en los que las políticas económicas y el desarrollo empresarial en los dos países se han ido acercando.

## **9. Autoridades de zonas fronterizas**

Tanto en Argentina como en Chile existen instancias ministeriales a nivel de dirección, adscritas al Ministerio de Defensa en el caso argentino y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el chileno, que tienen tuición administrativa y jurídica sobre los hechos y actos en zonas fronterizas. Esto las faculta para coordinar en la práctica las medidas reglamentarias y mecanismos operativos aplicables a los controles en frontera. De esta forma, en ambos países, estas direcciones intervienen para dar su visto bueno a los mecanismos acordados entre autoridades aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, de policía y de migración. Asimismo, participan en las reuniones del Grupo Técnico Mixto de Vialidad en el seguimiento de la ejecución del Plan Maestro General de Pasos Fronterizos.

Estas autoridades también han contribuido a la definición de pasos fronterizos habilitados en ambos lados de la frontera, así como a la simplificación y armonización de ciertos procedimientos y documentación de aduanas y migración. Las autoridades de frontera chilenas participan además en las negociaciones de acuerdos con otros países del Cono Sur cuyos tráficos bilaterales con Chile, o los mercados de ultramar en el Pacífico, pueden tener una incidencia considerable en la infraestructura y los servicios necesarios en los pasos de frontera entre Argentina y Chile.

Cabe destacar aquí también la existencia de una instancia más informal, los Comités de Frontera, que agrupan a todos los actores de las regiones fronterizas, públicos y privados, y que han sido muy activos en procesos de acercamiento de región a región, aunque su efectividad ha sido más relativa por la ausencia o débil presencia de los poderes centrales en estas negociaciones y conversaciones.

## **B. ACUERDOS Y MECANISMOS MULTILATERALES COMUNES**

### **1. El Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur**

El Acuerdo de Alcance Parcial de Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur (ATIT), suscrito en Santiago de Chile en septiembre de 1989, establece las condiciones para la participación de las empresas de transporte carretero y ferroviario en el movimiento internacional de mercancías en los siete países del Cono Sur. El acuerdo cuenta con un anexo sobre asuntos aduaneros y otro sobre seguros. El anexo aduanero se refiere a los procedimientos y formularios de declaración en tránsito, mientras que el de seguros establece el principio de adopción de un sistema uniforme de póliza de seguro de responsabilidad civil. Es necesario destacar que el ATIT no constituye un convenio sobre la responsabilidad civil del transportista terrestre, la que fue objeto de un texto separado comúnmente conocido como el Convenio CRT, también formalizado como acuerdo de alcance parcial de la ALADI. El Convenio CRT, suscrito en Santiago en la misma oportunidad que el ATIT, no tuvo sin embargo la ratificación y consiguiente entrada en vigencia esperadas, por no corresponder en la práctica a las necesidades de las empresas de ferrocarril. Una nueva versión del CRT, aplicable exclusivamente al transporte carretero, fue aprobada en noviembre de 1992 en Punta del Este. La versión correspondiente al transporte por ferrocarril está en curso de elaboración.

El ATIT establece la constitución de un órgano de supervisión y modificación del acuerdo, en la llamada Comisión del Artículo 16. Esta no se ha reunido sino una vez desde la suscripción del acuerdo en 1989, abocándose en esa ocasión a la interpretación y consecuentes modificaciones del articulado correspondiente a ciertos procedimientos contemplados en el anexo sobre asuntos aduaneros, sin que haya alterado el texto principal del acuerdo. No obstante, la aplicación del ATIT ha dado lugar a numerosos contactos y reuniones bilaterales entre los organismos nacionales competentes del Acuerdo que, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el plano multilateral, han acordado las modalidades prácticas de aplicación en el plano bilateral argentino chileno. La XIII y última reunión de estos organismos se celebró en Buenos Aires en agosto de 1993 y trató ciertas modalidades de aplicación de los aspectos aduaneros del Acuerdo.

En octubre del mismo año, en cumplimiento de lo acordado por esas autoridades en su XIII reunión, le correspondió al sector empresarial celebrar un primer encuentro en el que se formalizó la llamada Comisión Empresarial del Transporte Internacional por Carretera (CETIC). En esa reunión se adoptaron diversas resoluciones relacionadas con pesos y dimensiones, aspectos tributarios, participación de la flota argentina en el tráfico entre Chile y Brasil, mejoramiento de los procedimientos administrativos de control, y la designación de la secretaría ejecutiva de la CETIC.

## **2. El Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos de la ALADI**

Suscrito en 1965 y modificado en 1982, este Convenio establece dos grandes mecanismos de financiación de las transacciones comerciales entre los países miembros de la ALADI: una cámara de compensación multilateral de las operaciones de comercio, y líneas de crédito recíproco. La compensación de pagos está a cargo del Banco Central de Reserva del Perú, pero los límites de los saldos deudores recíprocos son acordados a nivel bilateral entre bancos centrales.

## **3. Las reuniones de ministros de transporte**

La Reunión de Ministros de Transportes y Obras Públicas de los Países del Cono Sur, así como la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, son, en sus respectivos ámbitos geográficos, las instancias de máximo nivel de decisión regional en materia de transporte internacional. La reunión del Cono Sur se ha limitado a tratar los aspectos del transporte carretero y ferroviario, y ha logrado en sus más de 20 años de historia importantes logros en materia de integración del transporte. La conferencia de América del Sur, nacida hace dos años, pretende hacer converger los esfuerzos ministeriales en el Cono Sur y el Grupo Andino. En ambas instancias, Argentina y Chile han encontrado el foro apropiado para tratar los temas regionales que afectan tanto su transporte bilateral recíproco, como el tránsito hacia otros países de la región.

## **4. Las reuniones de directores de aduanas**

La Reunión de Directores Generales de Aduana de la ALADI y la Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal, son otras dos instancias de carácter regional multilateral en las que se han adoptado importantes decisiones que afectan al plano bilateral de la cooperación entre Argentina y Chile. De estas decisiones, se pueden destacar las que conciernen el intercambio de información y la colaboración entre administraciones nacionales, que resultan de la aplicación del Convenio Aduanero de Cooperación Mutua de 1981, también llamado Convenio de México. En el marco de la ALADI, son notables los trabajos tendientes a la adopción de un documento de tránsito único para los países miembros de la Asociación.

## Recuadro I

**LOS CIRCUITOS DEL INTERCAMBIO Y LA PROXIMIDAD GEOGRÁFICA**

Las vías del comercio o circuitos del intercambio se presentan como itinerarios especializados a los que hay que recurrir para salvar las distancias entre los centros de producción y de consumo. Toda operación comercial internacional involucra sistemáticamente tres clases de intervinientes: las contrapartes de la compra-venta, los intermediarios o servicios de apoyo, y, los que fiscalizan la operación. Toda operación comercial conlleva también sistemáticamente tres flujos: uno de mercancías, uno de dinero y uno de información paralelo a los dos primeros.

Este sencillo esquema al que se puede reducir todo intercambio comercial no permite sin embargo estudiar una realidad muy compleja en la práctica. El gran número de intervinientes, las articulaciones que los unen y las actividades que realizan influyen en los riesgos asociados a los precios, los plazos, los lugares y formas de entrega y la calidad y cantidad de producto. De la eficacia de cada operador en el manejo de su actividad con su riesgo propio y del valor agregado que su intervención aporte dependerá la factibilidad puntual del intercambio. De la misma forma, de la eficiencia global del conjunto articulado dependerán la rentabilidad de las operaciones y la competitividad de los productos en los mercados de consumo, y por lo tanto la permanencia y desarrollo en el tiempo del comercio.

Para entender la lógica operativa de los procesos de comercialización se necesita desglosar y categorizar las distintas actividades y sus operadores por una parte y los distintos flujos por otra, intentando situar cada pieza con su movimiento en la dinámica global de la operación comercial.

Los estudios de la CEPAL en materia de canales, cadenas, corredores y competitividad de determinados productos latinoamericanos de exportación han revelado los mecanismos de la comercialización de ciertos productos y contribuido a identificar los factores claves de su funcionamiento. Una de las observaciones más relevantes de estos estudios es que determinadas actividades, con su *modus operandi* y su tecnología de gestión empresarial, son propias de la comercialización de ciertos productos, mientras que determinados servicios se ofrecen para todo producto e incluso toda clase de comercio.

El conjunto de actividades propias a la comercialización de un producto se llaman canales de comercialización precisamente. El conjunto de servicios operando para todo producto se denomina corredor de comercio internacional, el que a su vez se desglosa en un conjunto de corredores especializados por categoría de flujos que atienden.

Otra conclusión significativa es que de la existencia de canales y corredores puede depender de la existencia del comercio. En otras palabras, las vías del comercio no están en la naturaleza, hace falta crearlas y hacerlas productivas. Esta sencilla conclusión es crucial en el análisis de los efectos de proximidad geográfica en el intercambio comercial.

Las cadenas de distribución física que unen los canales de comercialización a los corredores de servicios de transporte, son las vías del flujo de mercancías, vías que no se darán si en sus extremos no existen canales de comercialización para alimentarlas y corredores de transporte para materializarlas, independientemente de que geográficamente se encuentren cerca o lejos el uno del otro de los lugares "naturales" del comercio.

## II. EL COMERCIO BILATERAL Y LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE

El marco general de las relaciones bilaterales de comercio e integración definido por el ACE otorga gran importancia al transporte terrestre y prioridad al mejoramiento de la infraestructura. Entre los objetivos de integración física, planteados en el ACE, destaca el Plan Maestro de Pasos Fronterizos, orientado a definir los pasos fronterizos prioritarios y a programar inversiones correspondientes con vistas a mejorar e intensificar las relaciones de comercio bilateral terrestre. Por otra parte, el programa de pasos fronterizos alienta una segunda misión de más largo alcance y de carácter multilateral, consistente en el desarrollo de los corredores bioceánicos, cuyas rutas físicas se hacen factibles en la medida en que se agilicen y mejoren las condiciones de tránsito en la frontera chileno-argentina.

Desde este punto de vista, los temas que resultan centrales en el análisis del desarrollo de los servicios de transporte en la integración binacional, tienen precisamente que ver con el desarrollo del transporte y la consolidación de la red caminera binacional. Sobre esos dos aspectos se concentrará entonces esta parte del informe.

### A. EL DESARROLLO DEL COMERCIO Y LA DINÁMICA DE SUS SERVICIOS

El desarrollo del comercio entre Chile y Argentina ha conocido una fuerte inflexión en la década de los años 90, vinculada a la evolución de las economías y de las políticas económicas, y no a efectos exógenos, como por ejemplo, el desarrollo del transporte de carga. Hasta entonces, históricamente, el comercio bilateral argentino chileno había sufrido altibajos que no permitían el crecimiento estable de los servicios de transporte y, por ende, no podía producirse una contribución recíproca del sector transporte al crecimiento de los intercambios comerciales.

Aunque el comercio entre ambos países ha crecido globalmente en los últimos diez años, las exportaciones y las importaciones de cada país han conocido variaciones en uno y otro sentido: en la década de los años 80, el comercio oscila entre un tope de 500 millones de dólares en 1980, para alcanzar un mínimo de 191 millones en 1985, gozar de una ligera recuperación en los años 1986 y 1987, y sufrir una recaída de las exportaciones chilenas hasta llegar a 1990, fecha en que a partir de la cual se observa un crecimiento continuado hasta 1994.

Estas variaciones deben entenderse como resultado de fenómenos internos de las economías nacionales. La recesión chilena de los años 1982-1983 explica la primera caída, resultado de una disminución de la producción y de la demanda interna. La segunda baja en el intercambio resulta de la recesión argentina de fines de esa década, caracterizada en especial por la inflación y la devaluación constante de la moneda. Este comportamiento variable explica que los resultados desde el punto de vista de la balanza comercial sean también altamente erráticos, y, hasta la fecha, positivos para Argentina.

Hoy en día, los datos del intercambio bilateral revelan que la escala que anteriormente oscilaba en torno a los 400 millones de dólares anuales de comercio, ha ascendido en la década de los años noventa a valores en torno a los 1 000 y 1 200 millones, resultado de un crecimiento estable y aparentemente consolidado. Un análisis más detallado permite destacar en primer lugar que las exportaciones chilenas

hacia Argentina, que representaban entre el 1.5% y el 3% del total exportado nacional, han alcanzado una participación superior al 5% durante los 90; por otra parte, las importaciones de productos argentinos a Chile han crecido de manera sostenida. Cabe subrayar también el proceso de diversificación que se observa: de las ocho glosas arancelarias que superaban el millón de dólares anuales en las exportaciones chilenas a Argentina en 1988, se pasó a 46 en 1991, y a 111 en 1993. Asimismo, las glosas de exportación argentinas a Chile superiores a un millón de dólares, crecieron de 14 a 83, e igualmente a 111, en esos mismos años, respectivamente.

El fuerte repunte del comercio bilateral observado a partir de 1990, se enmarca en el ACE 19 o Acuerdo de Complementación Económica, suscrito en 1991 que conforma una propuesta de política económica y de desarrollo fundamentalmente distinta de las anteriores y ha generado condiciones para auspiciar una estabilidad en la tendencia ascendente del comercio.

Cuadro 1

**COMERCIO BILATERAL CHILE-ARGENTINA, 1980-1995**  
(millones de dólares)

AÑO	CHILE A ARGENTINA	ARGENTINA A CHILE	TOTAL COMERCIO	SALDO CHILE
1980	281	246	527	-13
1981	35	191	396	204
1982	151	150	301	-1
1983	119	201	320	-82
1984	117	161	278	-44
1985	85	106	191	-21
1986	161	123	284	38
1987	175	159	334	16
1988	168	279	447	-111
1989	110	399	509	-289
1990	114	503	517	-389
1991	257	554	811	-297
1992	462	634	1 096	-172
1993	589	581	1 170	8
1994	636	955	1 591	-319
1995 <sup>a</sup>	93	191	284	-98

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas y Banco Central de Chile.  
<sup>a</sup>Enero-febrero.

Si bien entre 1985 y 1993 el comercio bilateral se ha multiplicado por más de seis, sólo recientemente las condiciones que sustentan este crecimiento muestran una estabilidad inédita entre estas dos economías. Existen algunos comportamientos que tienen efectos coyunturales sobre este intercambio (concretamente, como es el caso de la política de paridad cambiaria argentina, e incluso, de la actual crisis recesiva en ese país), las condiciones estructurales deberían seguir apoyando la expansión, aunque probablemente a ritmos menos importantes.

Dado lo errático del comercio bilateral hasta fines de la década de los años 80, es poco probable que el transporte jugara un rol iniciativo o catalizador del comercio. Sólo a partir de 1990, cuando se generan condiciones reales para asegurar una demanda relativamente estable y creciente de servicios de transporte de carga, las empresas del sector pueden comenzar a prever sus demandas, a proyectarlas, y a planificar sus decisiones. De esta forma, el transporte se encuentra en condiciones para comenzar a tener un rol más efectivo y protagónico en el desarrollo y expansión del comercio, a través de la expansión de su propia actividad, y de la búsqueda de mayor eficiencia.

El transporte, en principio actividad derivada del comercio, puede asumir un rol protagónico en la medida en que puede asegurar su solvencia y estabilidad. Se puede asumir que se abre a partir de 1990 un período en el que destaca la capacidad de intervención más activa del transporte en el desarrollo del comercio bilateral. La explosiva evolución del tránsito terrestre y del transporte de carga entre los dos países, que aparece en el cuadro siguiente, permite confirmar esta apreciación, mostrando el papel crecientemente crucial de la actividad dentro del comercio bilateral.

Cuadro 2

**MOVIMIENTO DE VEHÍCULOS Y CARGA ENTRE CHILE Y ARGENTINA**  
(toneladas)

AÑO	VEHÍCULOS A CHILE	VEHÍCULOS A ARGENTINA	CARGA A CHILE	CARGA A ARGENTINA
1986	9 744	9 575	165 044	129 688
1987	11 264	11 054	213 232	142 708
1988	18 113	17 768	371 843	169 049
1989	27 270	26 052	561 601	156 760
1990	34 737	33 347	689 834	239 208
1991	35 672	25 869	692 634	350 897
1992 <sup>a</sup>	17 121	18 224	360 459	161 599

Fuente: AGETICH.

<sup>a</sup>Primer semestre.

El crecimiento al triple del tránsito de vehículos de carga en un período de seis años, y en una proporción de 3.5 veces más, de la propia carga, permiten suponer que el proceso de intensificación del comercio se constituyó en el detonante original de una fuerte expansión de la actividad de transporte

terrestre internacional. Aunque no existen datos ciertos, es posible que el crecimiento del parque de camiones –o su eventual desvío desde actividades nacionales a internacionales– muestre una evolución de este mismo tipo. Se puede suponer fundadamente también que hubiera sido difícil que este crecimiento se produjera sólo a partir de la propia iniciativa de los transportistas, dada la falta de seguridad para impulsar inversiones que probablemente implicarían un alto riesgo si no existiera seguridad en la tendencia creciente de las cargas.

Si se acepta este supuesto, se puede entender que ha existido una actitud reactiva de parte de los transportistas ante la expansión comercial. Ello habría implicado igualmente un proceso evolutivo en las modalidades organizativas del servicio de transporte, a medida que la actividad continuaba su crecimiento. Estas evoluciones pueden ser vistas tanto desde la perspectiva de la organización empresarial interna como de las propias modalidades de prestación del servicio.

Según esta interpretación, en los inicios del crecimiento del comercio bilateral, la actividad de transporte de carga, desarrollada como reflejo del comercio, parece haber surgido y haberse mantenido principalmente como transporte-acarreo. La figura dominante es la del transportista individual o pequeño propietario, dueño de vehículos que no tiene especialización, y que opera espontánea o aleatoriamente, según las oportunidades de transporte que aparezcan en el mercado. Existe evidencia de operadores empresariales grandes en actualidad, cuyos comienzos siguieron esta forma. En un principio, no está asegurada la continuidad en las operaciones, ni existen contratos fijos, ni garantías de estabilidad en la capacidad de flujo ofrecida. La relación transportista-cargador es casual, y carente de continuidad.

A partir de este primer escenario, y una vez que se han creado condiciones de relativa estabilidad para el servicio de transporte de carga, se produce un segundo proceso, esta vez de refuerzos mutuos. Algunos operadores buscan ampliarse a través de contratos más estables con empresas que tienen flujos regulares de exportación-importación, y para ello deben ofrecer condiciones mejoradas: flotas de mayor tamaño, garantías de capacidad de transporte regular, eventual especialización en el transporte de la carga, etc.

Este proceso genera dos tipos de tendencias que incentivan el desarrollo del comercio: por una parte, se generan garantías para los exportadores/importadores de un servicio estable de transporte para sus productos, lo que permite una mayor planificación empresarial y una política más decidida de penetración y consolidación en los mercados externos; por otra parte, se ofrecen posibilidades similares a productores/comercializadores que encuentran bajo estas nuevas condiciones facilidades para emprender una búsqueda de mercados externos. En resumen, el proceso de consolidación de la oferta de transporte induce ahora a los productores/comercializadores a intensificar o a explorar el desarrollo y consolidación del intercambio con el exterior.

Para dar consistencia y estabilidad a estas tendencias, los transportistas deben impulsar un mayor desarrollo empresarial que se transforme en soporte tanto del crecimiento de las operaciones como de la especialización. Algunos transportistas hacen más empresariales sus actividades, asumiendo rubros de actividad adicionales tales como la venta de servicios de transporte a las empresas exportadoras-importadoras, la oferta de servicios propios de mantenimiento, una administración más ágil, una capacidad financiera y de operación bancaria a mayor escala, vinculaciones mejoradas y más formales con el aparato administrativo, la infraestructura y los exportadores/importadores de otros países, manejo de los seguros, etc.

La necesidad de estabilizar empresarialmente la actividad del transporte, que va a la par con el mayor riesgo financiero asociado al mayor tamaño de operación y de las inversiones, exige a las empresas asumir una responsabilidad cada vez mayor en la relación con los comercializadores. La actividad puede evolucionar así hacia los servicios complementarios, tales como la carga y descarga, el embalaje, el almacenamiento y la distribución local.

Un problema que se presenta a menudo está asociado con la aleatoriedad de los volúmenes de demanda de carga por parte de los importadores y exportadores. Las grandes empresas deben contar con una oferta suficientemente grande como para hacerse cargo de demandas que pueden sobrepasar momentáneamente su capacidad de oferta. En estas condiciones, los grandes empresarios pueden recurrir a los pequeños, contratándoles para participar en el traslado de esas cargas que exceden su capacidad. De esta forma, el transportista se convierte también en una especie de agente de carga, gestionando el trabajo para otros. Esta situación puede producirse aún cuando el empresario grande no gane mucho con la subcontratación, pues en realidad lo que le interesa es asegurarse una buena imagen y una mayor capacidad operativa, lo que le permitiría proyectar su crecimiento futuro, vía crecimiento interno o por continuación del trámite del subcontrato.

## B. EQUILIBRIO ENTRE MODOS Y EQUILIBRIO EN LAS DIRECCIONES DEL FLUJO

En la actualidad, el comercio bilateral se efectúa a través del uso de cuatro modalidades principales de transporte: terrestre, marítimo, ferroviario y aéreo, aunque el uso de los ductos (oleoducto y gasoducto desde Argentina a Chile) se está ya perfilando como un quinto modo importante para el intercambio. Los datos sobre la distribución modal de estos intercambios se observan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3

### VOLUMEN TOTAL DE COMERCIO BILATERAL CHILE-ARGENTINA POR MODOS DE TRANSPORTE (millones de dólares y miles de toneladas brutas)

AÑO	TERRESTRE		AÉREO		MARÍTIMO		FERROVIARIO	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
1989	365	510	40	3	38	107	24	22
1990	447	616	42	4	49	179	15	16
1991	501	703	73	7	84	409	6	12
1992	718	898	105	11	232	976	4	9
1993	801	1 180	117	11	230	725	2	5
1994 <sup>a</sup>	946	1 209	112	11	198	752	1	8

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile.

<sup>a</sup>En este año hay una fuerte participación de transporte por ductos correspondiente a derivados del petróleo, por un valor de 320 millones de dólares, con un volumen de 2 832 toneladas.

## Recuadro 2

**LA DISTANCIA Y SU INCIDENCIA EN EL INTERCAMBIO**

Para el transporte, la proximidad geográfica viene medida por la distancia física que separa los centros de transferencia, acopio y redistribución de carga y pasajeros. Para el comercio, viene dada por la distancia económica que separa los centros de producción y de consumo, en los que se generan orígenes y destinos del intercambio. La distancia tiene así dos dimensiones relevantes: la física y la económica.

La distancia física es una dimensión de transporte que determina costos de operación de los equipos e infraestructuras. Históricamente, la menor distancia, la vecindad o proximidad inmediatas constituían el primer factor de intercambio comercial pero no el único. Una vez desarrollados los circuitos de distribución y asentados los hábitos de consumo, el transporte se redujo a un instrumento para superar la distancia, cuyo aporte se medía en tiempos, riesgos y costos, es decir un elemento que hacía físicamente posible el intercambio comercial sin contribuir por ello a mejorarlo.

Con los avances de la gestión empresarial y de la tecnología de transporte, esta compartimentación de actividades ha ido evolucionando en el sentido de una integración cada vez mayor de la distribución física a la comercialización de los productos. La articulación transporte-comercio ha cambiado sustancialmente: el transporte constituye ahora un instrumento de movilidad y de posicionamiento comercial y ha dejado de ser un simple medio de traslado y localización geográfica. Se han disminuido los riesgos del transporte y se han ido incorporado los costos de transporte a los de producción y distribución. De esta forma, el tiempo, corolario de la distancia, ha pasado de lapso a plazo, es decir, de factor de costo fijo directo de una función de apoyo, el traslado, se ha transformado en factor de costo variable de aprovisionamiento y distribución. Esta transformación ha sido posible gracias a la previsibilidad y la confiabilidad alcanzadas por el transporte en materia de plazos, lugares y formas de entrega. Los *zero stock, just in time* para la carga y las conexiones directas para los pasajeros son el resultado del desarrollo de los avances en la gestión y tecnología del transporte. La consecuencia principal de este proceso es que la disponibilidad de sistemas de gestión e información y de una tecnología avanzada en equipos para superar los obstáculos físicos, operacionales e institucionales al transporte, es el primer factor, de mayor influencia que el largo del recorrido, en la determinación de la proximidad útil para el movimiento de carga y de pasajeros.

La distancia económica es la medida del factor distribución física en la estructura de costos de producción y distribución, es decir es una dimensión de la comercialización del producto. La eficiencia creciente de los servicios de transporte ha tenido por consecuencia otorgar mayor relevancia a la distancia económica que a la distancia física. Es así como, a todos los efectos, el uso de un corredor de servicios de transporte, es decir un eje de alta densidad de tráfico de carga o de pasajeros, en el que se da una fuerte competencia, es económicamente más eficiente que el uso de un recorrido alternativo más corto que no cumpla con estas características. La disponibilidad y el uso de un corredor crean una menor "distancia económica" reduciendo tiempos y costos medios.

La eficiencia global de las infraestructuras de comercio, es decir el conjunto de las vías que utiliza el intercambio comercial, es la que determina en última instancia la competitividad de los productos transados en los mercados de destino. Contribuyen directamente a la mayor o menor eficiencia de estas infraestructuras: el corredor de servicios de transporte y la cadena de distribución física del producto en la elección, programación y gestión de las operaciones de acondicionamiento, almacenamiento, carga, descarga y transporte, más allá de la distancia que se necesite recorrer.

Con valores y volúmenes siempre crecientes, prácticamente para todos los modos, la mayor concentración de los flujos de carga de comercio entre los dos países se verifica en el modo de transporte terrestre, es decir, en camiones por la carretera, lo mismo que se aprecia sobre todo en cuanto al valor de las mercancías transportadas por modo.

Llama la atención el crecimiento de las cargas transportadas por avión, que se han multiplicado casi por cuatro desde 1989, y que representan un alto valor por volumen. Ello indica la existencia de una corriente emergente de productos más finos en el comercio bilateral. Por otra parte, el intercambio marítimo es el que ha crecido de manera más importante, lo que es imputable a las importaciones chilenas de petróleo desde Argentina. El cuadro evidencia también la caída aguda de la participación del modo ferroviario, tanto en valor como en volumen, haciendo explícitas las limitantes de la única red ferroviaria en servicio en la actualidad entre ambos países, que liga las ciudades de Antofagasta y Salta.

En efecto, se observa aquí que por el paso Los Libertadores transitaban en el año 1991 cerca de 900 mil toneladas de carga, cifra que resulta aún modesta con respecto a las estimaciones actuales, que de acuerdo a las cifras existentes, debiera ubicarse entre los 2.5 y 3 millones de toneladas transportadas por este corredor, a través de camiones.

Cuadro 4

**PARTICIPACIÓN DEL CORREDOR CENTRAL EN LAS CARGAS TERRESTRES  
TOTALES DE INTERCAMBIO CON EL MERCOSUR**  
*(en miles de toneladas y porcentajes)*

<b>AÑO</b>	<b>CARGAS TOTALES</b>	<b>CARGAS TERRESTRES</b>	<b>% TOTAL CARGAS TERRESTRES</b>	<b>% TERRESTRE CORREDOR CENTRAL</b>
1989	1 890	725	38.3	78.5
1990	2 117	867	40.9	90
1991	2 434	987	40.5	90

*Fuente:* Figueroa y Sepúlveda, 1994.

En todo caso, el comercio bilateral no es equilibrado en cuanto al uso de los modos. Si se analizan los flujos de acuerdo a su dirección, se puede constatar, por ejemplo, que normalmente las cargas marítimas entraron desde Argentina hacia Chile, con porcentajes de entre 80% y 90% del total. Algo similar ha sucedido con las cargas terrestres, donde hasta 1991 cerca del 80% eran flujos de entrada a Chile, cuestión que con los cambios últimos en el balance comercial entre ambos países se ha podido equilibrar mejor, aunque se puede suponer que en la dirección más cargada, por el paso central se debe estar transportando una cifra no menor a los 1.5 millones de toneladas.

La mayor parte del flujo de carga transportado por modo terrestre se concentra a través del paso Los Libertadores, en la zona central de ambos países. Aunque su participación relativa ha decrecido, su volumen absoluto es siempre creciente, lo que plantea el problema a futuro de la capacidad límite de este corredor central. Si se agregan las cargas trasandinas en general (es decir, las corrientes de comercio con los otros países del Mercosur), se observa la real intensidad de uso de este paso.

Aunque el total de cargas terrestres es porcentualmente más modesto en el intercambio con el Mercosur, debido a la presencia más fuerte del modo marítimo, especialmente en el comercio con Brasil, el volumen total terrestre es significativo, y más aún lo es el porcentaje que de esas cargas se concentra en el corredor central.

Cuadro 5

**DIRECCIONALIDAD DE LOS FLUJOS POR MODO. 1991-1994**  
(miles de toneladas)

MODO	1991		1992		1993		1994	
	CHILE A ARGENTINA	ARGENTINA A CHILE						
Marítimo	35	374	74	902	128	597	101	651
Aéreo	5	3	8	3	6	5	6	5
Ferrovionario	5	7	4	5	3	2	-	8
Terrestre	189	515	313	585	550	630	488	721

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile.

Este análisis del equilibrio de los flujos es importante a la hora de estudiar las capacidades utilizadas y potenciales de la infraestructura física de comercio, en la medida en que da la dimensión justa del grado de carga que ella sufre. Con ello se quiere decir que un balance de carga muy desequilibrado puede atentar contra la eficacia de un corredor antes de alcanzar su grado máximo de utilización.

Mirado desde el punto de vista de los modos en uso, se observa que en los últimos años la regularidad del intercambio ha estado asegurada por los modos marítimo, aéreo y terrestre. El ferrocarril ha ido perdiendo importancia, y los ductos comienzan a ganar un rol de peso en el transporte al hacerse cargo del traslado de los hidrocarburos desde Argentina hacia Chile. Algo similar sucede con la regularidad en el uso de los modos, donde nuevamente el transporte terrestre se destaca como el principal, mientras que el ferrocarril se debilita, y los ductos cobran importancia emergente.

Los grados de regularidad e intensidad en el uso de los modos permite introducir el tema de los corredores, elemento central del análisis de las relaciones comerciales entre los dos países. Se entiende a los corredores de comercio internacional como el lugar físico e institucional que contiene los flujos de comercio entre los dos países. En este sentido, debe considerarse que dichos corredores están compuestos por las prácticas comerciales y financieras, las regulaciones gubernamentales, la infraestructura y los equipos, y los actores ligados al intercambio.

En el comercio entre Chile y Argentina, existen ciertamente condiciones que hablan de la consistencia de los corredores de comercio. En efecto, según hemos visto, existen prácticas comerciales regulares y bien desarrolladas, las que operan según modalidades reguladoras claras entre los dos países, incluso a través de marcos específicos de acuerdos (ACE 16), hay una infraestructura consolidada y que ha conocido un desarrollo creciente, y existen actores ligados a la producción, la distribución y los servicios de intercambio.

Sin embargo, si se observa esta situación desde el punto de vista geográfico, se constata que la existencia de corredores está también ligada a su localización física, lo que es determinante en cuanto al tipo de comercio entre ambos países, en relación a los productos intercambiados, a los orígenes y destinos de esos productos, a los modos de transporte involucrados y especialmente, a la intensidad de dicho comercio.

El problema de los corredores resulta entonces relevante especialmente para los modos de transporte terrestre (camiones y ferrocarriles), dado que el transporte de productos por avión o por barco siguen rutas predefinidas y se encargan de transferir cargas de características específicas: cargas de alto valor por unidad de volumen en el caso del transporte aéreo, y cargas de bajo valor por unidad de volumen, y normalmente transportadas a granel, para el caso del transporte marítimo.

La repartición de las cargas entre los corredores físicos terrestres está altamente descompensada. Para dos países con una vasta frontera común, con un comercio bilateral intenso y con múltiples puntos de contacto físico, la concentración de las cargas a través del corredor central que transita por el paso de Los Libertadores, demuestra un gran desequilibrio espacial del transporte de los bienes, evidenciando la existencia de capacidades no desarrolladas y de grandes potencialidades económicas aún sin explotar.

Sin embargo, la ausencia de relaciones comerciales importantes y regulares en el resto del territorio de ambos países no sólo es demostrativa de grandes potenciales a ser explotados en el futuro; también pone de relieve las importantes carencias y limitaciones para desarrollar más intensamente el comercio y la producción en ambos países, en la perspectiva del desarrollo exportador y de la inserción de ambas economías a nivel global.

### **C. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL Y REPERCUSIONES EN EL TRANSPORTE**

Desde que se intensificó el comercio bilateral en la década de los años 90, se hicieron patentes las debilidades del transporte carretero internacional, en especial, en cuanto a los controles aduaneros, fitozoo-sanitarios y policiales, así como en lo que se refiere a la calidad de la infraestructura. Esta situación fue durante largo tiempo una fuente de conflicto importante para la actividad del transporte de carga, en la medida en que se originaban diversas irregularidades o contratiempos que afectaban el normal desarrollo de la actividad, en particular los tiempos de viaje de los camiones, y con ello, los ritmos de rotación y la rentabilidad de toda la actividad.

En cuanto a los controles aduaneros, existían tres órdenes de problemas: el primero estaba ligado a los trámites aduaneros, el segundo, a los horarios de atención de las aduanas en fronteras, y el último, a las prácticas de revisión, las que se realizaban exclusivamente en la frontera. El primer aspecto tenía una importante consecuencia en los tiempos de viaje de los transportistas, en la medida en que era necesario realizar trámites en los puestos de cada país, en las policías, etc., con los tiempos de espera consiguientes. En cuanto al segundo, la jornada limitada a ocho horas de atención en el puesto hacía que cualquier retraso debiera postergar el paso del vehículo hasta el día siguiente, o en su defecto, éste tenía que pagar horas extraordinarias a los funcionarios aduaneros. Por último, la práctica de la revisión limitada exclusivamente a los recintos aduaneros implicaba que el vehículo de carga debía asumir como tiempo propio perdido el tiempo de revisión, imputable a su tiempo de viaje, lo que evidentemente retrasaba su circulación y con ello, su rentabilidad.

Como puede observarse, en este tipo de problemas existía un efecto negativo inmediato para la rentabilidad de la actividad de transporte, al inmovilizarse equipos por períodos relativamente más prolongados. La superación de estos obstáculos se transforma entonces en una condición crucial para acortar los tiempos de viaje, la rotación de los equipos y para mejorar la eficiencia global de la operación. Ello explica que en este aspecto haya existido una importante responsabilidad asumida por los transportistas en la búsqueda de la simplificación de los servicios y de una expedición mayor para las cargas.

Es en este campo entonces donde se ha manifestado con mayor fuerza el apoyo que la actividad del transporte ha generado en la intensificación del comercio bilateral. Los trámites aduaneros se han simplificado considerablemente gracias a las facilidades que implica el uso de manifiestos de carga únicos, a la ampliación de los horarios de atención de las aduanas, y a la posibilidad de despacho de las cargas a destino, aunque algunos de estos procedimientos todavía no existan en el lado chileno. Todos estos logros han estado asociados principalmente a la fuerte presión y actividades realizadas por los transportistas y sus organizaciones gremiales. Del mismo modo, los transportistas han tenido un papel activo en la promoción de condiciones igualitarias para la operación en cada uno de los países, sobre todo en la medida en que originalmente aparecían diversas trabas que reflejaban una cierta informalidad y discriminación hacia los operadores extranjeros (derechos adicionales, seguridad del tránsito, normas técnicas de los vehículos, etc.).

Por último, es también gracias a la actuación de los transportistas que se ha avanzado de manera decidida en la mejora de la infraestructura y de su gestión. Se ha generado una creciente preocupación por parte de las autoridades para mejorar la infraestructura vial a través de diversos mecanismos, lo que aún cuando no se ha llegado a cumplir con plenitud en un plan cabal (faltando obras como la pavimentación de los pasos fronterizos en el norte y en el sur, las mejoras o construcciones de ferrocarriles, el túnel de baja altura en el paso Los Libertadores, la privatización de la operación de vías en Chile, sólo por nombrar algunos), se observa una tendencia fuerte a actualizar la infraestructura en función de la necesidad de los operadores.

#### **D. SEGMENTACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE CARRETERO**

Observado en la perspectiva de los transportistas de carga terrestre, parecen existir distintas etapas o fases en el tratamiento de la gestión de las empresas. En este sentido, se perfila la existencia de un proceso cíclico que se basa en dos momentos distintos y complementarios.

El primero de ellos es la búsqueda de una mayor eficiencia en la operación a través de procesos de racionalización del transporte. Se trata en esos momentos de aumentar la capacidad de carga sin aumentar sensiblemente las inversiones. En este sentido, esta etapa depende más de cuestiones exógenas a las decisiones de los operadores y la actitud de éstos se centra en especial en su capacidad de generar demandas, de hacer *lobby* y de negociar con las autoridades. De esta forma, los transportistas buscan mejorar la infraestructura y la gestión de ella y de las actividades ligadas al comercio, de manera de obtener un mayor rendimiento de los vehículos vía reducción en los tiempos de viaje. Este momento es principalmente intensivo en el uso de los equipos puesto que se busca aumentar el tonelaje transportado por vehículo en una operación determinada.

El segundo momento corresponde al de la especialización, y depende principalmente de la propia decisión de los operadores. Estos buscan segmentar el mercado y maximizar su carga transportada, ofreciendo servicios adicionales o simplemente distintos. Aquí surge la especialización de algunos

transportistas, por tipo de carga (imprentas) o por tipo de vehículos (frigoríficos), la oferta de servicios complementarios a la manera de los agentes de carga, etc. En esta situación, los transportistas buscan crear mercados relativamente cautivos o afines, desarrollando su propia operación, generalmente vía mayores inversiones, para asegurar regularidad en su demanda y mayor capacidad de competencia. En este caso las estrategias son individuales y actividades o manifestaciones gremiales no tienen cabida, como en el período anterior. Este momento es entonces más claramente centrado en el uso extensivo de los capitales que en los equipos existentes.

Aun cuando analíticamente ambos momentos no sean absolutamente diferenciables, parece existir una secuencia entre ellos y una reiteración de estos ciclos a medida que las condiciones para el transporte van progresando. Se enfrenta así el proceso de crecimiento de las operaciones de carga y de crecimiento de las demandas para los transportistas.

### Recuadro 3

#### **COMPETENCIA ENTRE EMPRESAS CHILENAS Y ARGENTINAS**

Durante los últimos siete años, las empresas argentinas de transporte terrestre de carga por camiones, han estado perdiendo espacio frente a la competencia de sus congéneres chilenas. Si en esa época el mercado se distribuía entre un 10% para Chile y un 90% para Argentina, el crecimiento de los flujos de carga desde entonces, ha sido asumido principalmente por los operadores chilenos, que han mejorado su posicionamiento en los mercados hasta llegar a concentrar un 40% de la demanda.

Esta situación parece resultar de una mejor situación económica de los transportistas chilenos debido a factores institucionales que determinan mayores rendimientos para su actividad. Esta situación, que resulta en buena medida desequilibradora se explica porque las tarifas por la carga son similares en ambos países, pero siendo los costos diferentes, la rentabilidad es también distinta. Ello ha redundado en estimaciones no oficiales de un rendimiento superior de los transportistas chilenos del orden de un 37% respecto a sus colegas argentinos.

Los principales factores que explican este hecho residen en los costos de mano de obra y en los costos impositivos, que influyen fuertemente en el costo de adquisición de los vehículos, donde por ejemplo, un camión Volvo, de idéntico modelo y año, cuesta 95 mil dólares en Argentina y sólo 65 mil en Chile.

## Recuadro 4

**LOS OPERADORES CHILENOS Y ARGENTINOS DE TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL**

Entendida como una actividad regular y sostenida, el transporte internacional de carga terrestre por camiones, aparece en Chile hacia fines de la década de los años 70 y se consolida durante la década de los años 80, asociado a la interrupción del ferrocarril trasandino Mendoza-Los Andes, y a la expansión del comercio internacional chileno, en especial, de las exportaciones. Mientras tanto, en Argentina existía ya una experiencia previa en servicios hacia Brasil, Uruguay y Paraguay, aunque esporádicos y muchas veces con destino restringido sólo hasta la frontera.

En 1975, una gran empresa brasileña asume la primera iniciativa de operar la vinculación Chile-Brasil, con una flota de alrededor de mil camiones, y ofrece ventajas en relación al transporte marítimo, que era entonces ineficiente y caro. En la medida en que el mercado del transporte terrestre no se había consolidado y existía una demanda irregular, el servicio ofrecido era precario, con tiempos de espera inciertos y con altos precios. Estas mismas condiciones son las que alientan el desarrollo de una oferta alternativa, tanto chilena como argentina, que busca ganar espacio a partir de las propias debilidades de esta empresa.

Las condiciones de operación del tránsito Chile-Argentina determinaban aún una débil frecuencia de operación; las empresas exitosas no conseguían entonces movilizar más de cinco a ocho camiones por mes. Esta cifra puede ser contrastada con los trescientos camiones diarios que circulan hoy por la frontera chileno-argentina en Los Andes-Mendoza. Sin embargo, el crecimiento de la actividad económica chilena alienta un progreso importante del transporte de carga nacional hacia puertos de embarque chilenos al exterior. Ya a mediados de la década de los años 80, con la intensificación del comercio bilateral y con las condiciones adquiridas por las empresas chilenas y argentinas, la actividad del transporte terrestre acusa un crecimiento rápido y sostenido, generando incluso condiciones para dinamizar la actividad de intercambio internacional en los países vecinos. Este fenómeno se convierte en un proceso circular, que hace que la actividad despegue fuertemente durante la década de los 80, y que se irradie para los transportistas de ambos países.

El crecimiento de los operadores de carga terrestre por camión ha tenido dos componentes dignos de destacar; por una parte, una especialización empresaria, que de la original actividad de transporte de carga general progresó en varias direcciones: en especialización por tipos de carga o servicios ofrecidos (por ejemplo, carga en frío o transporte de automóviles), o en especialización frente a determinados productos o clientes (imprentas, carga a granel de minería), o incluso a través de la oferta de servicios integrales (trámites de despacho, fraccionamiento de la carga, almacenes, distribución local, etc.); por otra parte, se observa el crecimiento de las empresas que realizan una gestión combinada de equipos propios y equipos contratados para atender una demanda que en muchos casos es variable en volumen a transportar. Desde sus esporádicos contratos originales, algunos operadores lograron destacarse del conjunto para llegar a constituir hoy empresas de transporte con alta actividad y buen posicionamiento en los mercados internacionales, caracterizados ahora por una fuerte actividad y competencia. Hay en Chile en la actualidad unas 10 empresas de buen tamaño que se desarrollaron especialmente en la década de los años 80 y que en el presente juegan un rol importante en la promoción del comercio internacional transfronterizo; en Argentina la cifra de grandes operadores puede ser fácilmente triplicada. Sin embargo, los operadores chilenos han ganado gradualmente una mayor participación en este mercado, posibilitado probablemente por menores costos de operación, por una más reducida influencia de los costos en mano de obra e impositivos.

El principal logro de los transportistas en el apoyo al comercio ha estado en la búsqueda de mecanismos para reducir costos de operación, básicamente a través de reducción en los tiempos de viaje, y más en particular, de los tiempos ociosos. El resultado conseguido es notorio: si en la década de los años 80 un viaje de ida entre São Paulo y Santiago demoraba entre 10 y 14 días, en la actualidad, la ruta de ida y vuelta no toma más de 10.5 días. Muchos factores han contribuido a este logro. Primeramente, la presión constante de los transportistas por simplificar la tramitación y los controles de la carga de todo tipo, oficiales y oficiosos, y por mejorar las vías para el tránsito de los vehículos. Por otra parte, el desarrollo de algunas tácticas de operación, que incluyen principalmente alternativas como no perder tiempo en búsquedas de carga en los países de destino: el regreso del camión vacío resultaría menos costoso que el tiempo perdido para rentabilizar el regreso (cuestión que es bien difícil de descubrir si se opera como transportista individual con visión de corto plazo); otra forma es la transferencia de la carga a operadores locales en la frontera brasileña, por ejemplo, lo que permite ahorrar los tiempos de espera en un lugar donde aún no se han producido todas las mejoras de gestión administrativa como las que se observan en la frontera chileno-argentina.

### **III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL TRANSPORTE ENTRE ARGENTINA Y CHILE**

A medida que se intensifica el transporte internacional, se produce un grado mayor de integración en este mercado, con relativa independencia de las banderas de los transportistas, dentro de los marcos institucionales permitidos en los acuerdos multilaterales. Si se toma en cuenta la actividad a nivel del Cono Sur, y más concretamente, en torno al eje Brasil-Argentina-Chile, hay modalidades específicas de participación de las empresas de cada país en este mercado. Las modalidades y proporciones de repartición del mercado, así como los precios, dependen de las coyunturas económicas internas de los países y del comportamiento de las empresas según nacionalidades, en orden descendiente de hegemonía, normalmente partiendo por las brasileñas -que son las más grandes-, pasando luego por las argentinas, hasta llegar finalmente a las chilenas.

#### **A. EL REPARTO DE BANDERAS Y LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS INTERNOS**

En función de la demanda interna de los países mayores, se crea una mayor o menor disponibilidad de espacio para la participación de empresas de transporte de los otros países en el mercado internacional, que es llenado progresivamente por vehículos de otras banderas, primero argentinas y luego chilenas, hasta equilibrar la demanda.

El equilibrio del mercado exige que las tarifas internas estén al menos reflejadas en los precios internacionales del transporte. Ello es una condición para asegurar la disponibilidad de servicio al interior de los países con mayor demanda interna y la capacidad de otros transportistas para suplir a éstos en el transporte internacional. La igualdad de las tarifas nacionales e internacionales, dictadas por el país con mayor demanda del servicio, hace que por consecuencia, el resto de los países nivelen sus tarifas internacionales con ese valor, y con una cierta independencia de los precios internos de sus respectivos países. De esta manera se asegura que exista suficiente oferta en los servicios internacionales. La nivelación de precios internacionales por la cota alta hace que existan incentivos adicionales en el resto de los países para ofrecer el servicio internacional y que no se produzcan presiones al alza de los precios por escasez de oferta. Esta situación beneficia, obviamente a las empresas de los países con tarifas más deprimidas en esta actividad, en este caso, las chilenas.

En este momento concreto, la fuerte reactivación de la economía brasileña ha implicado una intensificación del comercio y el servicio de transporte internos en el Brasil, exigiendo una mayor atención de las empresas locales y un relativo abandono de las cargas internacionales que estas empresas realizaban. En el marco del gran crecimiento del comercio bilateral chileno-argentino y subregional del Cono Sur, se ha producido una tendencia en que los flujos de comercio internacional de Brasil con la Argentina son atendidos principalmente por empresas argentinas, practicando precios similares a los de las empresas brasileñas. La participación argentina en ese mercado ha dejado espacio para que el comercio chileno con los países del Atlántico de América del Sur sea asumido en buena parte por empresas de transporte chilenas, las que se han beneficiado de tarifas más elevadas, de una mayor demanda por servicios de carga y de una cierta holgura en términos de competencia.

Sin embargo, la abundancia de demanda de servicios puede jugar también en contra del rol incitador del transporte en el comercio. En efecto, estas condiciones pueden inducir a un menor esfuerzo de las empresas para conquistar mercados, lo que significaría que mientras las empresas de mayor tamaño apuestan al crecimiento y a la especialización, el proceso de transformación de algunas más pequeñas se hace más lento. Ello podría incidir en el surgimiento de nuevos operadores menos preparados, que promovieran dentro del sector algunas prácticas especulativas. En esas condiciones, la presión por acelerar el desarrollo de la actividad comercial por parte del transporte se hace más débil o más incierta.

Esta posibilidad pone de manifiesto la existencia de una oferta de servicios de transporte de carga que tiene un alto grado de diferenciación. En rigor, la oferta no está afectada solamente por los factores de tamaño y de gestión antes evocados; adicionalmente, influyen también el grado de complementariedad física, institucional y comercial entre países y las potencialidades de evolución futura de los actuales operadores. En función de maximizar el rendimiento del servicio (y por lo tanto, de la ganancia), muchos transportistas están dispuestos a contratar empresas o pequeños transportistas locales para entregarles cargas en la frontera para completar el transporte. La lógica de la maximización de las "vueltas", apunta a reducir los costos fijos, a ganar tiempo evitando trámites, y a atender a un número mayor de empresas locales. Con ello, lo que se consigue es generar condiciones para que las empresas de mayor tamaño comiencen a desarrollar otra modalidad adicional de operación, en tanto semiagentes de carga, al ser contratantes de empresas extranjeras para completar el ciclo del transporte. Pero también esta situación puede derivar con relativa facilidad hacia el contrato total con un fletero ajeno a la empresa, cuestión que muchas veces practican las grandes empresas de transporte y que avizora en cierta medida un cambio de perfil de las actividades de estas grandes empresas, que pueden progresar hacia una transformación en agentes de carga.

## **B. FORMACIÓN DE PRECIOS Y TASAS DE GANANCIA**

A medida que se produce una mayor integración en el mercado internacional del transporte terrestre en el Cono Sur, se evidencian desde el punto de vista económico dos situaciones importantes que parecen actuar en direcciones encontradas: de una parte, la nivelación de los precios del servicio a escala internacional, y de otra, la mantención de marcos económicos y reguladores diferentes para cada país.

Los transportistas o las empresas tienen posibilidad de contratar la venta de servicios de carga tanto en su país de origen como en el de destino de la carga, lo que muestra que existe una alta movilidad de los equipos y de los derechos de operación, sujeto a las regulaciones de cada país para la operación (en Chile y en Argentina, se exige sólo una inscripción previa de las empresas o empresarios a fin de quedar habilitados para transportar carga internacional). Pero así como la operación de la carga permite sobrepasar las fronteras, los resultados económicos de las operaciones están regidos por reglas económicas generales en cada país, las que tienen una proyección más allá de lo meramente operativo del transporte. En efecto, de acuerdo al manejo de estos criterios, los costos de operación de las flotas de cada país pueden variar considerablemente, según los precios de los materiales, los insumos, los salarios, los derechos e impuestos, etc. En otras palabras, mientras los contratos pueden conseguirse indistintamente en el país de origen o en el de destino, las inversiones sólo están regidas por la regulación económica del país de origen, lo que da origen a diferenciales de rentabilidad entre inversiones iguales de empresas de distintos países que participan en el mismo mercado.

Se produce así una situación de asimetría, puesto que por una parte, los procesos de desreglamentación y de simplificación de los trámites y controles para el transporte de carga internacional conducen a la tendencia a igualar los precios del transporte, en un contexto de competencia entre las empresas en

el mercado; por otra parte, la adscripción de las empresas a sus países de origen, que las sujetas legalmente, es responsable de costos distintos, de inversión y de operación, de un país a otro. De esta manera se genera un mercado heterogéneo de empresas que compiten en igualdad de condiciones legales para acceder al mercado, pero que conocen desigualdades en su participación, debido a los costos diferenciales de un país a otro, y con ello, la generación de distintas tasas de ganancia.

Los costos por país se diferencian en varios aspectos, relacionados especialmente con la política laboral, el nivel de precios interno, la paridad cambiaria, las políticas arancelarias y las políticas fiscales e impositivas. De acuerdo a estas variaciones, las empresas obtendrán distintos márgenes de ganancia, teniendo entonces distintas capacidades de competitividad, según estas variables los favorezcan o los perjudiquen.

Mientras se mantenga esta diferencia, y dada la existencia de un mercado de características contestables, es decir, con claras facilidades para el ingreso y la salida de los operadores, se seguirán produciendo desigualdades en los resultados económicos generadas por el proceso de nivelación de los precios. Este fenómeno está especialmente favorecido por las características del mercado, y por las tácticas administrativas asumidas por los operadores más grandes, puesto que como ya se ha visto, un volumen de cargas que excedan en demasía la capacidad estable de una empresa es generalmente tratada a través de la subcontratación de pequeños operadores, lo que hace que mientras existan demandas internas que los operadores puedan asumir agrandando de manera coyuntural su capacidad, las entradas y salidas de los operadores marginales serán más intensas.

La práctica ha mostrado que este sistema de operación no parece haber sido negativo para ningún operador (incluso a pesar de existir tasas nacionales de ganancia distintas). Sin embargo, donde parecen surgir problemas más agudos y sensibles es en el flete de corta distancia. Concretamente, para los fletes transfronterizos entre Chile y Mendoza, las virtudes de este sistema parecen convertirse en las desventajas de un mercado de competencia descontrolada.

El flete de corta distancia implica menores riesgos y exige menos condiciones organizativas, de gestión y de inversión a los operadores, lo que significa en esencia que alienta más decididamente a operadores menos preparados e incluso menos serios, a competir por las cargas. En estas condiciones, la desreglamentación asume todas las manifestaciones negativas que se generan cuando las reglas técnicas, administrativas y legales son mínimas o inexistentes (por ejemplo, lo que sucede en los mercados del transporte urbano altamente desreglamentados).

En situaciones de este tipo, los operadores que se encuentran en situación más desmedrada son paradójicamente aquéllos que están altamente preparados para hacer frente a su labor. Sus elevados costos fijos, así como una más refinada capacidad de la oferta, se presentan de pronto como desventajas frente a operadores mal organizados, relativamente espontáneos, y capaces de implementar iniciativas que vistas aisladamente pueden aparecer como actividades esporádicas y excepcionales. Sin embargo, la gran cantidad de operadores que simultáneamente pueden llegar a practicar estas formas más artesanales, hace que su carácter excepcional desaparezca y que se presente una abundancia de casos que determinan por lo menos una fuerte tendencia o un comportamiento estructural, que puede pasar incluso por actividades ilícitas (como la existencia de empresas fantasmas con bandera chilena, que se benefician de las ventajas de mayor rentabilidad por este hecho).

La pregunta que surge aquí es hasta qué punto estas desigualdades pueden mantenerse en esta fracción del mercado, y si se justifica algún tipo de corrección a lo que allí sucede. En todo caso, tanto

la intervención correctiva como la continuación de esta situación parecen figuras difíciles de mantenerse en un equilibrio mínimo y estable. Esta situación genera interrogantes respecto de los límites de las políticas de desreglamentación en el transporte. Aunque no sea evidente que estas prácticas lleguen a desbancar a la competencia de los transportistas (más concretamente, argentina, y más concretamente aún, mendocina), pueden existir externalidades fuertes en esta modalidad, que provoquen deseconomías tanto para los propios operadores como también de amplitud social.

### **C. LOS CORREDORES BIOCEÁNICOS: REALIDAD Y POTENCIALES**

Los llamados corredores bioceánicos cuya primera mención, en esta etapa reciente, se hizo en Bolivia en 1991, y desde entonces ha sido retomada más frecuentemente por autoridades de Chile y de los países del MERCOSUR, se refieren a los potenciales grandes ejes de transporte y comercio que se podrían dar entre las costas atlántica y pacífica del sur del continente sudamericano.

El deseo de acortar camino entre los mares no es nuevo y se ha concretado ya en varios lugares y circunstancias (canal de Suez, canal de Panamá, puentes terrestres en el sudeste asiático, etc.). En América del Sur, algunos estudios de transporte de principios de siglo también mencionan la posibilidad de extender la influencia de ciertos puertos del Pacífico hasta el litoral del Atlántico o de unir las dos costas por medio del ferrocarril. Las experiencias de travesía del continente utilizando las infraestructuras existentes, aunque más recientes también forman parte del bagaje histórico del concepto de corredores. Una vez más, hoy en día, el tema ha despertado un enorme entusiasmo en Chile y el Cono Sur, sólo comparable al que ha despertado el desarrollo de la Hidrovía conformada por los ríos Paraná y Paraguay y que está llamada a convertirse en el Danubio y el Rin de América del Sur. Los corredores bioceánicos vienen siendo, en los últimos dos años, objeto de declaración y debate en cuanto foro de transporte regional se dé que reúna a representantes de países de ambas costas marítimas.

La síntesis de los planteamientos que han sido difundidos por autoridades e instancias técnicas del sector indica que la potencialidad, factibilidad e inminencia del desarrollo de corredores transcontinentales o bioceánicos se basaría en tres constataciones fundamentales y aparentemente ineludibles:

- i) el comercio de los países de la franja atlántica de América del Sur con los de la llamada Cuenca del Pacífico<sup>1</sup> se encuentra en fase de expansión acelerada y necesita de un transporte más directo y más eficiente;
- ii) los masivos flujos de intercambio<sup>2</sup> que generaría este comercio con la Cuenca del Pacífico justificarían las mayores inversiones en infraestructura, tanto terrestre como portuaria, para absorber la multiplicación de los tráficós actuales;
- iii) los puertos de todo el litoral de Chile, los del Sur de Perú, los puertos argentinos y los del Sur de Brasil, los caminos y redes ferroviarias del Sur de Perú, Norte chileno, Noroeste argentino, Bolivia, Paraguay y Brasil, en orden geográfico, ya se encuentran conectados y conforman las bases de un futuro desarrollo de corredores bioceánicos.

---

<sup>1</sup>En realidad, la mención se refiere comúnmente al sudeste asiático, China, Japón, las dos Coreas y Taiwán, y en menor proporción a la costa pacífica del continente americano de Perú a Alaska y menor aún al Pacífico Sur.

<sup>2</sup>Las cifras que más corrientemente se mencionan alcanzarían unas 10 millones de toneladas anuales de tráfico de salida hacia el Pacífico, considerando "solo" la soja brasileña producida en la región del Matto Grosso. Esta cifra debe compararse con las tres millones de toneladas anuales que históricamente han manejado los puertos chilenos del norte en los últimos 50 años y las 300 000 toneladas anuales que en promedio han cruzado la cordillera en el mismo período.

Los tres argumentos mencionados son concatenados, apuntan a un mismo necesario desenlace, y encuentran fundamento y justificación en los procesos de apertura de las economías nacionales de la región y en el proceso de liberalización global recientemente formalizado en los acuerdos del GATT. Este proceso incuestionado, y según algunos, incuestionable, permitiría pensar que, superados ya los obstáculos reglamentistas, las barreras arancelarias, y los impedimentos para operar; es decir la protección de los mercados de servicios, la mayor restricción al desplazamiento de la carga radica en las limitaciones de capacidad de la infraestructura y por lo tanto, la solución lógica es materia de ingeniería e inversión financiera.

Esta visión uniforme y este pensamiento único son aceptados en todos los niveles de decisión y proyección, y son utilizados tanto por autoridades locales como por instancias centrales de las naciones para, ya sea augurar el renacimiento de una región, pregonar el necesario desarrollo portuario o ferroviario, o prever un nuevo auge de las relaciones comerciales y económicas en el Cono Sur.

Sin embargo, el concepto de corredor varía de acuerdo a la conveniencia de la persona, institución o grupo que lo maneja y, aunque en general se refiere a un conjunto de infraestructuras de transporte, no abarca sistemáticamente los mismos límites geográficos y económicos, ni las mismas proyecciones extracontinentales, dependiendo del uso que se le quiera dar al concepto de corredor para desarrollar un argumento u otro. No parece tampoco darse la unanimidad en los medios y acciones necesarias para desarrollar el corredor, también en función de la intención de sus promotores.

En el caso del tráfico bilateral argentino-chileno, los corredores bioceánicos, y los planteamientos que conllevan, están teniendo una importante presencia en materia de negociación con los países del Mercosur y, por lo tanto, aparecen como variables importantes en los estudios de inversión. El motivo de este interés proviene de las posibles consecuencias que en el futuro, y si se cumplen las previsiones, podrían llegar a tener estos procesos en los servicios de transporte y el desarrollo de las economías regionales a ambos lados de la cordillera.

Concretamente, los corredores bioceánicos que interesan a Argentina y a Chile se sitúan en dos grandes ejes potenciales al norte<sup>1</sup> y sur<sup>2</sup> de la frontera y en un eje ya consolidado en el corredor central con extremos terrestres en los puertos de Valparaíso y de Buenos Aires, y conexiones de ultramar por un lado y extensiones terrestres a Brasil, Paraguay y Uruguay en el otro.

De los tres corredores delimitados, sólo el central cumple con las condiciones generales que debería ofrecer un corredor de servicios de transporte: multiplicidad de modos, sustitución, complementariedad e interconexiones entre ellos; economías de escala, flujos masivos y servicios regulares; servicios de apoyo al transporte y al comercio; infraestructura institucional y física adecuadas; conexiones o enlaces con otros corredores internacionales de similares características.<sup>3</sup> En los otros dos casos, no se observan en la actualidad otros elementos que unas posibles vías de paso para transportes ocasionales de desarrollo reciente e improvisado, sin servicio regular de transporte, servicios de apoyo o conexiones con corredores de comercio internacional.

Esta observación no descarta en principio el potencial de crecimiento y desarrollo de la vías norte y sur como corredores internacionales, pero sí invalida de alguna forma el argumento según el cual los mismos aportes en infraestructura podrían fomentar los necesarios grandes tráficos y supedita la inversión al desarrollo de un entorno comercial adecuado.

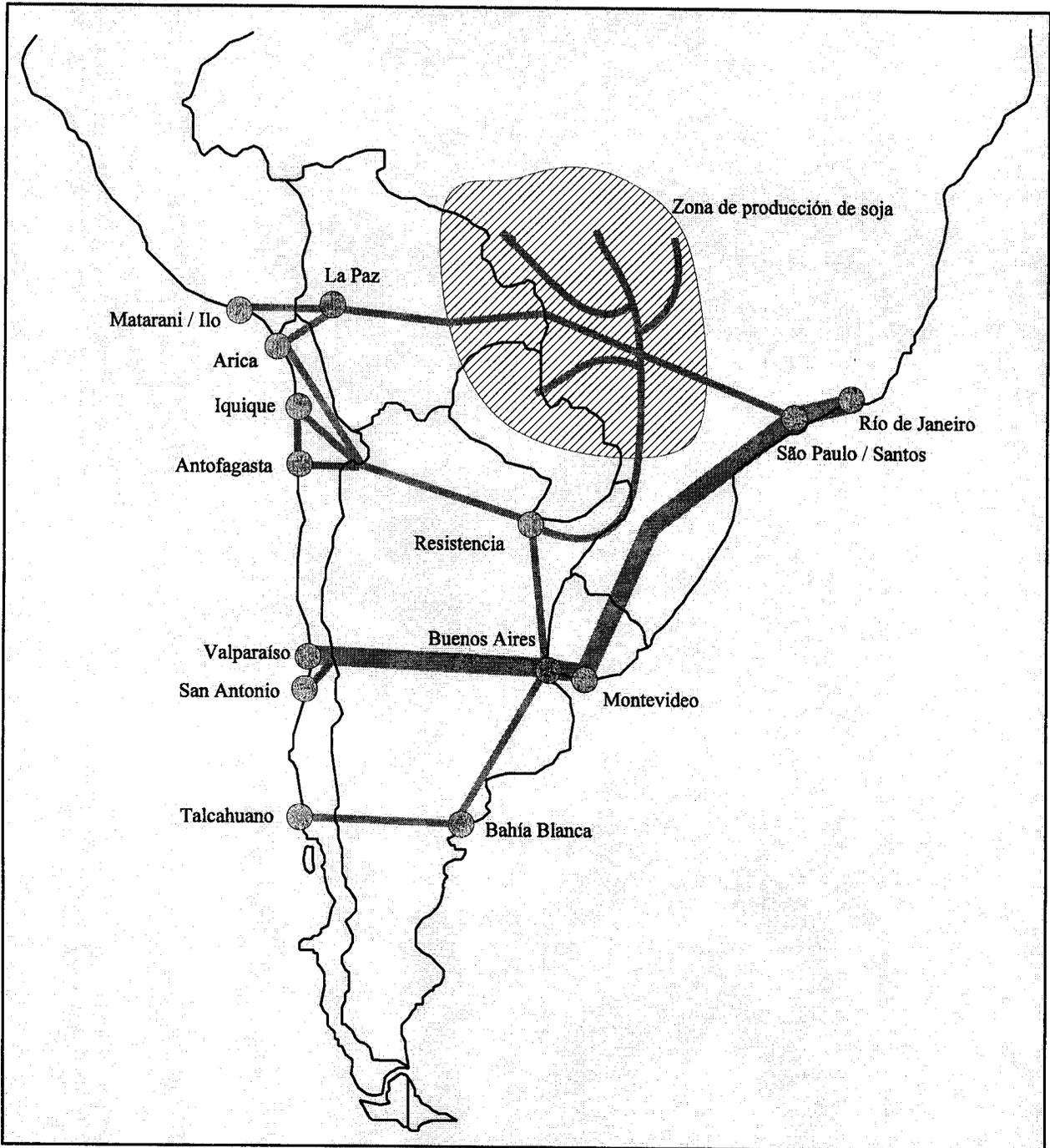
<sup>1</sup>Eje Antofagasta-Salta y extensiones a las regiones de producción y consumo de Buenos Aires, Asunción y centro y sudoeste de Brasil.

<sup>2</sup>Eje Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca y extensiones a las regiones de producción y consumo de Buenos Aires, Asunción, Montevideo y sur y este de Brasil.

<sup>3</sup>El desarrollo conceptual de corredor que sirve de referencia en este caso se puede encontrar en *Canales, cadenas y corredores: Un enfoque sistémico* (Cuaderno de la CEPAL N° 70), Santiago de Chile, 1992.

Gráfico 1

**CORREDORES BIOCEÁNICOS**



Fuente: Elaboración propia en base a informaciones oficiales.

## Recuadro 5

**LOS PUERTOS CHILENOS**

En la perspectiva de una intensificación del transporte de mercaderías en tránsito para terceros países (en especial, de la cuenca del Pacífico hacia los países del Mercosur), los puertos chilenos están llamados a jugar un papel de primera importancia.

Esta situación, que se ha hecho patente con fuerza durante los últimos años, no es en rigor una novedad para los puertos chilenos. En efecto, ya desde principios de siglo esta perspectiva ha estado presente en los proyectos portuarios chilenos, y puede considerarse, en este contexto, que es más bien poco lo que se ha progresado en esta dirección durante todos estos años.

Si bien es cierto que los puertos chilenos han conocido un fuerte desarrollo y expansión de su capacidad a partir de medidas centradas especialmente en una gestión más dinámica y eficiente, persisten aún muchos factores físicos y estructurales que limitan esta perspectiva.

Entre estas limitaciones, debe destacarse primeramente la insuficiente preparación de los puertos para esta tarea. Por una parte, se requieren de nuevas inversiones, no sólo para ampliar la capacidad de algunos (en algunos puertos existe una buena proporción de capacidad instalada ociosa), sino que en especial para adecuar sus sistemas al tipo de mercaderías más probables a ser transferidas por ellos; puertos graneleros que necesitan evolucionar hacia la carga general, o al desarrollo en la capacidad de manipulación de contenedores, puertos especializados en exportación que deberán prever también capacidades y habilidades para importaciones en tránsito, representan algunas de las situaciones corrientes a resolver en el futuro inmediato.

Igualmente, se requiere de una adecuada solución en el tratamiento de los *hinterlands* de los puertos, situación en que se constatan grandes problemas de congestión por insuficiencia de infraestructura vial y por fuertes contradicciones entre el desarrollo de las ciudades y de sus puertos, que emanan de una débil o nula articulación entre estas dos instancias. La perspectiva de descentralización de los puertos puede efectivamente ser una clave para enfrentar adecuadamente este problema.

Por último, a pesar de la articulación centralizada entre todos los puertos de propiedad pública, administrados por EMPORCHI, los planes de cada puerto en particular exhiben en muchos casos dinámicas propias y aisladas, con una rara articulación del conjunto. Es así por ejemplo, como abundan los proyectos de cada puerto en particular para convertirse en el pivote de la manipulación de la carga a nivel nacional en la perspectiva de atraer barcos de líneas y/o de mayor capacidad.

A pesar de estas restricciones, debe destacarse un esfuerzo interesante en la descentralización de las decisiones de los puertos públicos, en el desarrollo de una oferta interesante y creciente de facilidades en puertos privados de uso público y en la elaboración de planes destinados a mejorar la capacidad de manipulación de carga, la infraestructura, las obras e instalaciones de estos puertos.

## Recuadro 6

**LOS FERROCARRILES BIOCEÁNICOS**

Desde que se clausurara en la década de los años 70 el ferrocarril trasandino que unía Los Andes con Mendoza, la suerte de la ferrovía como modo de vinculación entre Chile y Argentina ha conocido una franca decadencia. En la actualidad, el único servicio internacional que se mantiene entre los dos países, de manera por lo demás precaria, es el del ferrocarril Antofagasta-Salta.

Sin embargo, la perspectiva futura de los sistemas ferroviarios parece estar viviendo en estos días una suerte de potencial reactivación hacia el futuro, asociada a la consolidación de los corredores físicos del centro, el norte y el sur de la frontera binacional. Dos factores parecen explicar de manera principal este resurgimiento: de una parte, el proceso de privatización de los ferrocarriles y/o de su traspaso a los gobiernos provinciales en Argentina (y en menor medida, en Chile), y de otra parte, la perspectiva de introducción de una ferrovía, que bajo la forma de lanzadera, operaría en el futuro túnel de baja altura a unir los dos países en el corredor central.

En el norte, el ferrocarril Antofagasta-Salta está conociendo una reactivación como resultado de los esfuerzos mayores de coordinación entre las tres empresas asociadas para el servicio. Por el lado chileno, dos empresas participan en esta actividad: la empresa estatal FERRONOR y la empresa privada Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia. Por el lado argentino está el ramal C-14 del Ferrocarril Belgrano, el único no privatizado de los siete grandes ferrocarriles argentinos. Aunque las posibilidades de potenciación de esta comunicación ferroviaria sufre de fuertes limitaciones, determinadas por el diseño del trazado y por los equipos en operación, resulta evidente que es posible superar los flujos de los últimos años, porque históricamente han existido períodos de mayor actividad (en especial, durante la década de los años 80), y porque con adecuadas medidas de gestión es muy factible aumentar la oferta actual. En ese sentido, las tres empresas se han abocado a una tarea de coordinación que permita mejorar en un porcentaje de entre 50% y 60% la máxima capacidad actual de 300 mil toneladas al año. Por lo pronto, a través de operaciones coordinadas y de una oferta de un servicio más integral y seguro, se han conseguido resultados reactivadores que son auspiciosos. Sin embargo, mientras no existan cambios estructurales en la infraestructura, en especial, que permitan una mayor integración tecnológica y operativa, será muy difícil superar los resultados a obtener a través de esta gestión más dinámica.

En el sur, se verifica una fuerte iniciativa en el lado argentino, comandada por la provincia de Neuquén y con participación de agentes privados y del Gobierno Nacional, en el afán de unir las localidades de Zapala, en Argentina, con Lonquimay, en Chile, para vincular en última instancia, los puertos de Bahía Blanca y Talcahuano. Las obras ya se han iniciado unilateralmente por el lado argentino, habiendo ya cumplido con un programa de 23 kilómetros de los 60 que separan Zapala de la frontera. Con una inversión de alrededor de 20 millones de dólares, se espera que al menos las obras en Argentina, si no se proyectan hacia el lado chileno, permitan desarrollar un sistema multimodal, ferrocarril-camión, que se prestaría con cierta facilidad al transporte de mercaderías a granel, viniendo incluso desde el norte argentino vía Bahía Blanca, para intentar la vía Pacífico por los puertos chilenos. La privatización del ferrocarril chileno de carga puede ser un factor auspicioso para el ferrocarril bioceánico del sur, en la medida en que éste intenta privilegiar especialmente sus operaciones en el área sur cercana a la provincia argentina de Neuquén.

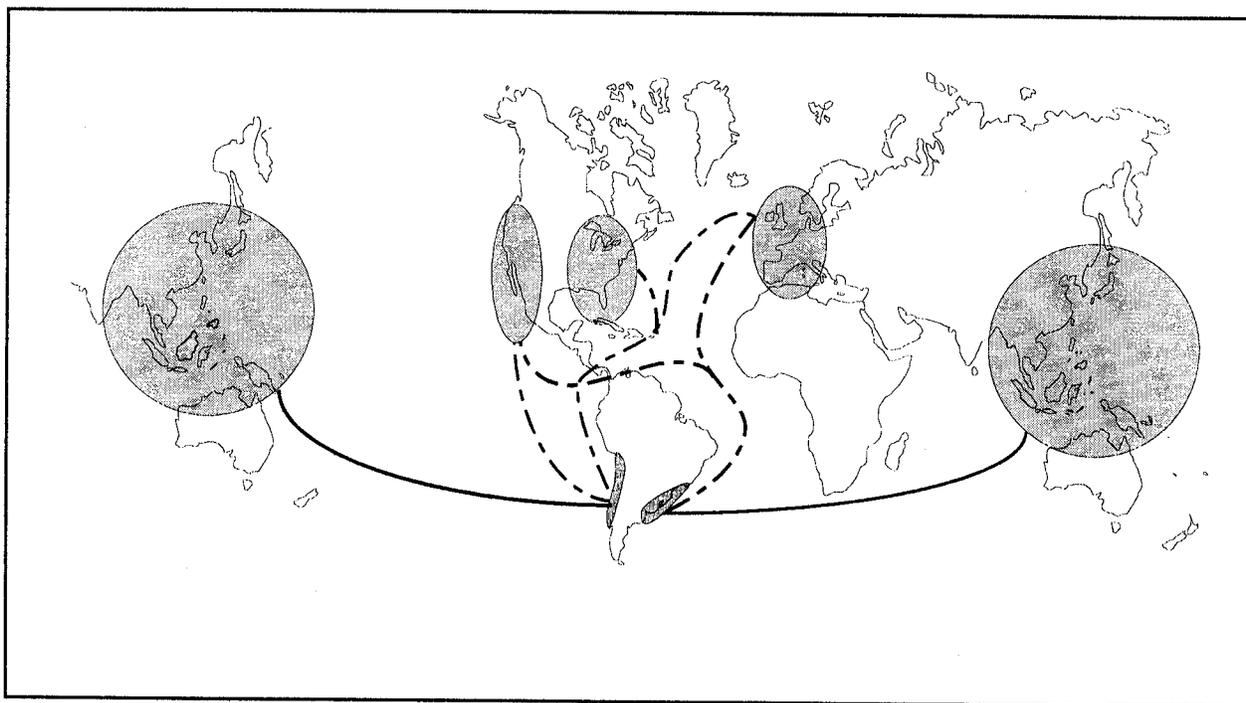
Por último, a pesar de que la eventual habilitación de un sistema ferroviario dentro del túnel de baja altura puede aparecer como un aliciente para el desarrollo de un sistema ferroviario en el centro, puesto que haría más racional el paso de las cargas, es aquí donde existe la situación menos auspiciosa para el ferrocarril. El privatizado ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, a pesar de su nombre, no se plantea por ahora como un proyecto cierto el llegar hasta la frontera chilena (el tramo Mendoza-Las Cuevas no forma parte de su red, sino que se trata de un ramal en poder del Gobierno provincial, abandonado), mientras que la empresa EFE exhibe hasta ahora una fuerte certeza en su falta de interés por recuperar el tramo Los Andes-Las Cuevas.

#### D. CORREDORES BIOCEÁNICOS Y DISTANCIAS A LOS MERCADOS DE DESTINO

Uno de los argumentos avanzados en la propuestas de desarrollo de los corredores para la salida de productos del interior del Cono Sur por los puertos del Pacífico, es la menor distancia que existiría entre estos puertos y los mercados de destino en la Cuenca del Pacífico. En el gráfico 2 aparecen (en línea gruesa y continua) los itinerarios previstos de los servicios de transporte marítimo comparados con los itinerarios actuales de servicios regulares (en línea más fina y punteada) desde el litoral pacífico y atlántico sudamericano y los mercados del hemisferio norte.

Gráfico 2

#### RUTAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA LOS CORREDORES BIOCEÁNICOS DESDE LOS PUERTOS DEL PACÍFICO Y ATLÁNTICO SUR A LOS PRINCIPALES MERCADOS DEL HEMISFERIO NORTE



*Fuente:* Elaboración propia.

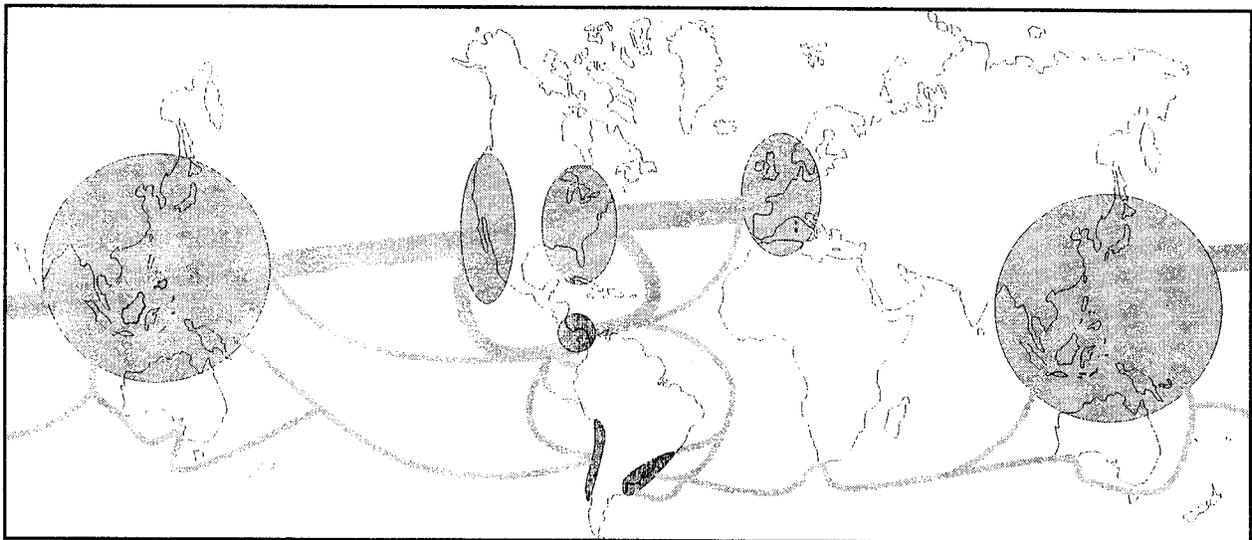
Las rutas directas al sudeste asiático desde ambas costas se pueden llegar a crear y desarrollar en la medida en que se obtengan las concentraciones de carga lo suficientemente importantes como para atraer buques y frecuencias correspondientes/commensurados. Incluso en este caso no aparece claramente la ventaja de las salidas al Pacífico ya que sus alternativas simétricas por el Atlántico arrojarían distancias y tiempos de viaje muy similares. En cambio, las estructuras existentes de comercialización, transporte terrestre y operación portuaria favorecen, en el estado actual de las cosas, el uso de las vías de acceso y salida al Atlántico.

Para poder competir con los actuales corredores de salida hacia el Atlántico, se necesitaría desarrollar servicios de apoyo al comercio y transporte y hacer de estas nuevas vías de salida verdaderos corredores servicios comerciales, de información, de tramitación administrativa, con una infraestructura física de centrales de carga para la transferencia de carga con terminales o depósitos de carga y centros de acopio así como para la organización y contratación de fletes, terminales de etapa para el hospedaje de las personas y servicios para vehículos, también de asistencia y seguridad en carretera.

En el gráfico 3, se esquematizan los itinerarios futuros probables de los servicios regulares de acuerdo a las tendencias observadas en el transporte marítimo que incluyen procesos de fuerte concentración tanto en los servicios, mediante alianzas operativas de grandes empresas (*megacarriers*), como en los tráficos por efecto de estos procesos y del desarrollo de puertos pivote (*feeder ports*) o concentradores de carga que alimentan y se alimentan de tráficos regionales menores que los intercontinentales. En este esquema, los especialistas tienden a pensar que no se darán tráficos directos desde la región sudamericana a los mercados de Europa, Estados Unidos o sudeste asiático y Japón sino a través de puertos pivotes y centros de concentración de carga en el hemisferio norte, en particular en la zona central del continente al norte del canal de Panamá.

Gráfico 3

**RUTAS FUTURAS PROBABLES DE SERVICIOS REGULARES DESDE LOS  
PUERTOS DEL PACÍFICO Y ATLÁNTICO SUR A LOS PRINCIPALES  
MERCADOS DEL HEMISFERIO NORTE**



*Fuente:* Elaboración propia.

## IV. CONCLUSIONES

Se resumen aquí algunas de las conclusiones más destacables del estudio respecto a las relaciones que unen los tráficos con las infraestructuras, a la estructuración del mercado de servicios de transporte terrestre y al marco institucional en el cual se desenvuelve el transporte bilateral. Estos tres aspectos son los que en principio deberían poder ser analizados en forma similar en otros estudios posteriores en la región. La selección de estas facetas del transporte en el proceso de integración no implica su preponderancia con respecto a otras, como la tecnología o la articulación de modos, sino que refleja la deliberada intención de ceñirse a aquellos campos en que los sectores usuarios, empresariales y estatales pueden valerse de una acción conjunta y complementaria en el contexto de un proceso global como el de la integración. Las recomendaciones recogidas en el siguiente capítulo participan de esa misma lógica.

### A. TENSIÓN EN LAS INFRAESTRUCTURAS POR ABUNDANCIA DE TRÁFICOS

La constatación de la insuficiencia de la infraestructura de tránsito, tanto en los pasos fronterizos como en los puertos, y el consecuente presagio de una congestión importante del tráfico se ha transformado en un tópico de los últimos veinte años en Chile. Reiterar esta amenaza en este momento, no tendría otra virtud que la de decir que cuanto más tiempo pase y más crezca el tráfico más se aproxima el momento en que la predicción se concrete. Esta constatación obvia ha sido hasta el momento desmentida por los hechos, entre los cuales las mejoras en la gestión de las operaciones de todos los intervinientes ocupa un lugar importante, y su reiteración ahora para el futuro cercano podría sufrir la misma suerte.

El impacto directo sobre la infraestructura disponible, tanto vial como portuaria, es conocido y debería encontrar solución de mejora en el marco de los numerosos proyectos actuales de inversión tanto en materia de nuevos proyectos como de mejora de lo existente. No queda sin embargo clara la coordinación entre sectores estatales y empresariales en cada país y entre los países sobre la elección de las inversiones. Un ejemplo extremo es el de las alternativas viales de Sico y Jama que unen en el norte la región de Antofagasta con las de Jujuy y Salta. La mejora del acceso al paso de Sico emprendida recientemente por la provincia de Salta debería favorecer el del enlace simétrico en Chile, itinerario en principio preferido por las empresas de transporte. Sin embargo, el tráfico se ha ido desarrollando en el paso de Jama por el mayor empeño de la Provincia de Jujuy en el lado argentino lo que ha motivado la decisión de Chile de pavimentar parte del trayecto hacia este paso e implantar un recinto de control aduanero. La resultante inmediata es que el paso de Jama de mayor dificultad topográfica está siendo más utilizado y ahora más desarrollado que el, en principio, más apropiado que pasa por Sico. Con el tiempo ambos pasos deberían ser habilitados plenamente pero en el corto plazo se habría optado por la menos adecuada de las soluciones.

Más allá de los procesos de decisión de inversión que deberían tender a desarrollar la oferta de infraestructuras conforme a la demanda existente y potencial, cabe destacar que el punto más problemático se sitúa en el reparto modal claramente sesgado hacia el transporte carretero y al que parecen no prestar la atención necesaria las autoridades a ambos lados de la cordillera.

La tendencia al crecimiento del intercambio entre Argentina y Chile parece ser constante y, de no producirse una fuerte inflexión, seguirá aumentando el volumen de tráfico y, así mismo lo haría el movimiento de camiones de confirmarse el reparto modal actual claramente desfavorable para el transporte por ferrocarril cuyo único espacio de intervención se da en el corredor norte y con fuertes limitaciones de capacidad de arrastre. El aumento en los volúmenes de comercio transportado vía terrestre podría tener impactos no sólo en las infraestructuras físicas e institucionales de puertos y pasos de frontera, sino también en los accesos de las ciudades, en el tráfico de turismo y efectos retroactivos negativos de éstos sobre el transporte de carga. Las externalidades, como la congestión y su impacto sobre la calidad del transporte y la movilidad real de bienes y personas, pueden llegar a ser muy superiores al costo de las inversiones necesarias para el desarrollo de vías alternativas.

## **B. MERCADO DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR MUY SEGMENTADO**

Las observaciones efectuadas durante el estudio muestran una segmentación progresiva del mercado automotor con tres grandes categorías de operadores. Destaca en primer lugar, y por ser la que agrupa al mayor número de empresas, la de los simples transportistas cuyas funciones se limitan al acarreo de carga y pueden llegar a incluir la carga y descarga del camión pero no más allá. Estas empresas suelen tener servicios de comercialización muy precarios y su oferta está disponible tanto para consumidores finales como para otras empresas de transporte que las contratan según sus necesidades.

Una segunda gran categoría estaría conformada por las empresas que además de ofrecer servicios de transporte a sus clientes, organizan el transporte para estos clientes subcontratando como se ha dicho a otras empresas de la primera categoría y efectúan las operaciones aledañas al transporte como puede ser la recepción de la carga en almacén y la tramitación de los distintos procedimientos administrativos aplicables. Estas empresas de tamaño mediano y grande suelen mantener relaciones de medio y largo plazo con sus clientes ya sea mediante relaciones informales habituales o de contratos. Dentro de esta segunda categoría se encuentran también empresas especializadas en el rubro de producto que tratan, presentando sus servicios una marcada orientación al producto ya sea en cuanto a equipos de transporte, carga descarga y almacenamiento como en el caso de los productos refrigerados ya sea en la gestión y programación de sus servicios los que diseñan y adaptan periódicamente con sus clientes habituales.

La tercera gran categoría de empresas representa todavía un segmento muy reducido en el mercado automotor internacional de la región y agrupa a las empresas que ofrecen servicios de transporte intermodal mediante subcontratación. Estas empresas suelen ser grandes en capital y desarrollan negocios de largo plazo mediante contratos con sus clientes, ofrecen así mismo la gama completa de servicios que van desde el empaque al almacenamiento y acondicionamiento del producto e incluso su distribución final al negocio de detalle en el mercado de destino.

Si la situación observada en los últimos cinco años se confirma como el principio de una tendencia, la estructuración futura del mercado de servicios de transporte automotor en el Cono Sur, y por tanto en el comercio entre Argentina y Chile, estaría dirigida hacia una cada vez mayor especialización de los servicios. En la mayor especialización se racionalizan los costos y se hace más eficiente la operación, lo que genera el mayor valor agregado para la empresa de transporte; en los servicios integrados encuentran los usuarios una mayor seguridad tanto en términos de disminución de las pérdidas como en el mejor

cumplimiento de plazos de embarque y entrega. En el segmento de servicios integrados, que requiere mas capital y la asunción de un mayor riesgo, pueden concurrir las empresas de transporte y agentes de carga o transitarios. La participación de cada categoría en este segmento dependerá esencialmente de los enlaces con el exterior de la región en los que el agente de carga ofrece cierta ventaja por la red de corresponsales con las que cuentan en los mercados de ultramar.

En todo caso, se observa una tendencia de los usuarios a exigir una mejor gestión de servicios anexos al transporte como el almacenamiento, el desaduanamiento, la distribución, justo a tiempo programación de embarques y uso de los medios de transporte. Es decir, se observa nuevamente una demanda creciente sobre la reestructuración del transporte por parte del sector comercio.

### **C. CONTROLES SIMPLIFICADOS POCO EFICIENTES PARA LA AUTORIDAD DE CONTROL**

Los avances en materia de control en frontera han sido grandes tanto en materia de procedimientos como en la simplificación de documentos. Todas las partes consultadas, tanto operadores como ejecutantes, usuarias de los pasos de frontera entre Chile y Argentina han declarado no sufrir perjuicios ni demoras en los controles que se practican, y han coincidido en que esta frontera era mucho más ágil que las equivalentes en otros puntos de cruce internacional en el Cono Sur. Esta marcada diferencia también se expresa con respecto al pasado reciente en los mismos pasos cordilleranos.

Sin embargo, esta simplificación en beneficio del usuario no lo ha sido en favor de la autoridad. Las mejoras se deben más a un reconocimiento de la innecesaria complejidad anterior que a una mayor eficiencia de la gestión de los controles: siguen poco desarrollados los controles informáticos y prácticamente inexistentes los controles a posteriori. Ambas facetas de la intervención administrativa permiten a la vez la simplificación para el usuario y la mejora del control por parte de la autoridad.

En forma general, se puede decir que las normas jurídico administrativas aplicables al comercio y transporte bilateral y de tránsito están sectorializadas y puntualizadas. Es decir, son tratadas por instancias técnicas y desarrolladas en función de los problemas o necesidades que se van presentando en el sector de actividad, ya sea la administración del transporte, el control sanitario o fitosanitario, el nivel de protección arancelaria, la construcción o mejoramiento de infraestructura, la cooperación entre aduanas, etc., para los cuales se realizan reuniones periódicas de instancias formales permanentes o conformadas para la circunstancia. Los avances paralelos en cada una de estas materias no cuentan con un mecanismo de coordinación fuera de la presencia en casi todas las instancias de los servicios correspondientes de los respectivos ministerios de relaciones exteriores, los que, de alguna forma, deberían garantizar una visión transversal.

## **V. RECOMENDACIONES Y ORIENTACIONES DE TRABAJO**

La evolución futura del transporte dependerá en gran medida de la del comercio pero también como se desprende del estudio, de variables macroeconómicas. Teniendo en cuenta la evolución previsible del intercambio comercial, pero sin incorporar las demás variables externas al sector transporte, se pueden definir algunos ejes de trabajo o acciones específicamente orientados al transporte y categorizados de acuerdo a su puesta en aplicación en el tiempo, de corto, mediano y largo plazo y de acuerdo al sector responsable de tomar la iniciativa en cada caso: empresarial, estatal o de usuarios.

### **A. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS TERRESTRES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

Las medidas de corto plazo estarían centradas en aspectos institucionales y operativos de la intervención administrativa y desarrollo de la gestión empresarial:

i) La intervención administrativa debería dar espacio a flujos directos y continuos a base de operaciones modales o intermodales. Para ello es necesario que los controles se desplacen del lugar de movimiento al lugar en que se inmovilizan las operaciones, es decir hacia los centros de transferencia, trasbordo u origen y destino del transporte. Este desplazamiento debería acompañar el establecimiento y operación de servicios de información que anticipen el conocimiento de las autoridades y suministren los datos de los controles a posteriori de los tráficos así como los de los registros estadísticos. El desarrollo de sistemas de intercambio electrónico de datos que unan los puntos de cruce de la Cordillera de los Andes con los centros de transferencia, origen y destino no debería presentar mayores dificultades dadas la tecnologías de recolección de información y telecomunicación disponibles actualmente.

ii) La coherencia efectiva entre las distintas normativas, reglamentaciones o medidas administrativas acordadas por los respectivos niveles de decisión y negociación relacionados con el transporte y el comercio bilaterales, debería ser estudiada con miras a identificar posibles contradicciones cruzadas u obstáculos jurídico administrativos al desarrollo futuro de la integración bilateral.

iii) En lo que a gestión y desarrollo empresarial atañe, parece recomendable que las empresas de transporte vayan configurando servicios integrados diseñados sobre la base de las necesidades de sus clientes usuarios. Esta programación conjunta entre prestatario de servicio de transporte y usuarios es cada vez más común en los países socios comerciales de ultramar de Argentina y Chile, por lo que la experiencia en ese tipo de relación también se va haciendo más extensa entre los operadores de estos dos países. La ventaja de un mejor conocimiento del medio con la que cuentan los transportistas de la región puede ir perdiendo importancia con respecto a posibles futuros competidores exteriores que ofrecieran servicios más acordes con las necesidades.

## B. REESTRUCTURACIÓN DE LOS MERCADOS Y APROVECHAMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Las acciones de mediano plazo deberían tender a un doble objetivo: el mejor aprovechamiento de infraestructuras y la reestructuración de los mercados de servicios de transporte y comercialización.

Las mejoras en materia de uso de la infraestructura deberían tender a la construcción o la habilitación de los eslabones faltantes en materia de infraestructura (en el sur, en invierno en el centro, y la pavimentación en el norte) y darle espacio al transporte intermodal o la complementación de medios (norte, sur y centro). Este espacio debería ser otorgado vía marco institucional (aduanas, controles sanitarios en terminales y centros de transferencia, códigos de inversión) pero seguramente financiado por el sector empresarial.

Como se ha mencionado, las diferencias en los tipos de tráfico y tipos de productos, así como los tipos de equipos de transporte necesarios para cada uno podrían llegar a crear desequilibrios en el sentido de los flujos y por lo tanto llegar a colmar la infraestructura antes de haber alcanzado su máximo potencial.

Una de la soluciones posibles a este tipo de efectos no deseados, consistiría en direccionar los tráficos de tal forma que puedan minimizarse los efectos de los fletes falsos o retornos en vacío otorgándole al transporte la posibilidad de ir a buscar carga donde en principio el acceso a la misma le resultaba difícil. Esta dificultad de acceso a la carga se suele dar por prohibición expresa, como en el caso del cabotaje reservado a las empresas nacionales, o por rentabilidad escasa de operación, como el caso del sobre costo que representa precisamente el retorno en vacío.

La apertura a tráficos antes impracticables pasa por una serie de medidas administrativas y reglamentarias que deberían ser negociadas bi o multilateralmente y que pueden resumirse en las siguientes:

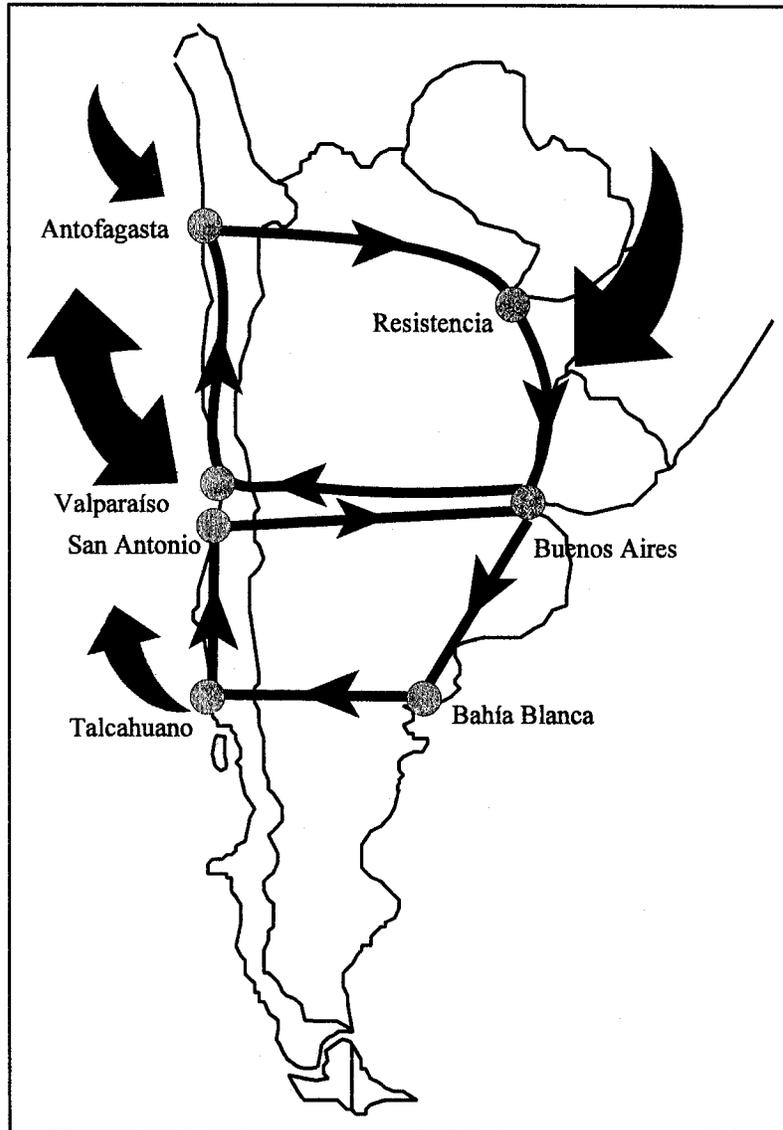
- i) el cabotaje nacional estaría abierto a empresas extranjeras siempre que se inserte en el ciclo de una operación de transporte internacional;
- ii) se otorgaría libertad de contratación de operadores sin limitación de bandera o destino y origen del transporte en el marco de operaciones de transporte tanto modales como intermodales;
- iii) se restringiría la quinta libertad, quedando la intervención en tráficos bilaterales por parte de empresas de terceros países sujeta a tráficos en los que una parte de la operación fuera binacional.

En cuanto a la reestructuración de los mercados de servicios de transporte, ésta debería realizarse en torno a una mayor transparencia y a la modernización empresarial en el sector.

Un estudio de las condiciones en que las empresas chilenas y argentinas compiten entre ellas y con las empresas de los demás países del Cono Sur debería permitir identificar los obstáculos que enfrentan el sector de transporte terrestre y sus interfases con otros modos a un desarrollo más adaptado al comercio intrarregional. Parece necesario considerar en particular la estructura impositiva a la que se ven sometidos los operadores de unos y otros territorios fiscales cuando operan en mercados ampliados comunes. También podría ser reveladora de desigualdades funcionales la consideración de la evolución tecnológica, tanto en materia de equipos como de métodos de gestión empresarial y manejo de sistemas de información. Las diferencias en las condiciones de acceso a la modernización tecnológica repercuten tanto en la eficiencia de la empresa de transporte como en su capacidad para responder a los cambios que requiere el comercio.

Gráfico 4

**CORREDORES CIRCULARES RETROALIMENTADORES DE FLUJOS**



Fuente: Elaboración propia.

## C. DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Las acciones de largo plazo estarían enfocadas al diseño de corredores de integración que permitan nuevos flujos de comercio más importantes y más regulares y paralelamente el desarrollo de nuevos servicios de transporte dentro de la región así como la interconexión de éstos con los servicios extrarregionales.

En esta tarea están ya lanzadas varias iniciativas de las cuales la más destacable es la que está desarrollando el llamado Grupo Multilateral de Corredores terrestres bioceánicos que reúne a los Ministros de Obras Públicas y Transporte de siete países del Cono Sur. Cabe en el contexto de este estudio, hacer algunas observaciones en cuanto a la definición de corredores, al marco de negociación del que deberían ser objeto y a los instrumentos de análisis que deberían ser sometidos por las repercusiones que su desarrollo pueda llegar a tener.

Son tres las áreas en que se necesitaría elaborar consensos y consecuentemente desarrollar enfoques comunes y labores coordinadas entre los distintos socios del Cono Sur.

### 1. Definición de corredores de servicios de transporte

Sería importante llegar a acordar un concepto homogéneo de corredor para poder abordar tanto sus requisitos como sus alcances. Entre los requisitos generales que debería cumplir un corredor de servicios de transporte se pueden mencionar los siguientes:

- i) ofrecer una multiplicidad de modos de transporte complementados e interconectados entre ellos;
- ii) procurar que se den economías de escala y de densidad, lo que en la práctica se traduce en flujos masivos y servicios regulares;
- iii) contar con los necesarios servicios de apoyo al transporte y al comercio;
- iv) disponer de la infraestructura adecuada, tanto institucional como física;
- v) ofrecer conexiones o enlaces con otros corredores internacionales de similares características.

### 2. El marco de negociación internacional

El marco en el cual se debería concertar el desarrollo de un corredor bioceánico en el Cono Sur debería ser el de una negociación multilateral. Primero, porque son múltiples los espacios territoriales nacionales que recorrerían los corredores y la fluidez en estos corredores depende de la posibilidad de aplicar reglamentaciones uniformes y procedimientos de operación coherentes. En segundo lugar, porque en las negociaciones externas con operadores y autoridades extrarregionales, e incluso con organismos internacionales de cooperación y financiamiento, el peso de la región en su conjunto, en términos de volúmenes de carga, de capacidad institucional y financiera, siempre será mayor que las participaciones individuales de los países que la integran. El foro adecuado para esta negociación multilateral debe ser definido teniendo en cuenta la existencia de otras instancias de discusión y negociación existentes como las reuniones de ministros de América del Sur, del Grupo Andino y del Cono Sur.

### 3. Red de análisis y seguimiento

Ante las múltiples facetas del desarrollo de los corredores así como las alternativas de reparto modal que plantean, parece razonable establecer mecanismos sectoriales de consulta y configurar una red de instancias para el análisis y diseño de corredores regionales de integración eficientes tanto económica como socialmente.

Estas instancias parecen ser necesarias por lo menos en dos grandes rubros:

- i) la economía del transporte: para analizar la operación, su potencial y las necesidades financieras e institucionales con grupos de trabajo que cuenten con la presencia de empresas de transporte, comercialización, autoridades de control, servicios bancarios y de seguros, redes de información y telecomunicaciones e incluso con la participación de operadores extrarregionales;
- ii) las externalidades de los corredores: para analizar las repercusiones en el desarrollo de las ciudades y el medio ambiente con grupos de trabajo que cuenten con la presencia de autoridades urbanas, de medio ambiente, de salud, y de control sanitario y fitosanitario entre otras posibles.